

Nationaliteitsrecht en het internationale recht, Preadvies voor de Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht

Citation for published version (APA):

de Groot, G. R., & Doeswijk, N. (2004). Nationaliteitsrecht en het internationale recht, Preadvies voor de Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht. In F. J. A. V. D. Velden, G. R. D. Groot, & N. Doeswijk (Eds.), *De nationaliteit in internationaal en Europees perspectief* (pp. 47-101). T.M.C. Asser Press.

Document status and date:

Published: 01/01/2004

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

NATIONALITEITSRECHT EN HET INTERNATIONALE RECHT*

Gerard-René de Groot** en Nicole Doeswijk***

* © 2004 Prof. Mr Gerard-René de Groot en Mr Nicole Doeswijk.

** Hoogleraar rechtsvergelijking en internationaal privaatrecht Universiteit Maastricht.

*** Nicole Doeswijk is in 2004 afgestudeerd aan de European Law School van de Universiteit Maastricht en was ten tijde van het schrijven van deze bijdrage stagiaire bij de Nederlandse ambassade te Rome.

INHOUDSOPGAVE

Lijst van gebruikte afkortingen	48
1. Uitgangspunt: traditionele autonomie	49
2. Het recht op een nationaliteit als mensenrecht.	51
3. Beperking van de autonomie door (bepalingen in) multilaterale verdragen	55
3.1 Algemeen	55
3.2 Het Haagse Nationaliteitsverdrag van 1930 en bijbehorende protocollen.	58
3.3 Amerikaans verdrag over de nationaliteit van vrouwen (Montevideo 1933)	61
3.4 Europees verdrag van de rechten van de mens (Rome 1950)	62
3.5 Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (Genève 1951)/ Verdrag betreffende de status van staatlozen (New York 1954)	63
3.6 Het Verdrag inzake de nationaliteit van de gehuwde vrouw (New York 1957)	63
3.7 Protocollen behorend bij de Verdragen inzake diplomatiek, respectievelijk consulaire verkeer (Wenen 1961 en 1963)	65
3.8 Het Verdrag tot beperking der staatloosheid (New York 1961)	66
3.9 Het Verdrag betreffende beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit en betreffende militaire verplichtingen in geval van meervoudige nationaliteit (Straatsburg 1963) en protocollen.	68
3.10 De overeenkomst inzake het uitwisselen van gegevens met betrekking tot het verkrijgen van nationaliteit (Parijs 1964)	71
3.11 Internationale conventie ter bestrijding van rassendiscriminatie (New York 1966)	71
3.12 Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (New York 1966)	72
3.13 Europese conventie over de adoptie van kinderen (Straatsburg 1967).	73
3.14 Amerikaanse conventie van de rechten van de mens (San José, Costa Rica 1969)	74
3.15 De Overeenkomst van Bern inzake beperking van het aantal gevallen van staatloosheid van 1973	75

3.16	Verdrag inzake uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (New York 1979)	76
3.17	Verdrag inzake de rechten van het kind (New York 1989)	77
3.18	Europees Verdrag inzake nationaliteit (Straatsburg 1997)	79
3.19	De Overeenkomst van Lissabon betreffende de afgifte van een nationaliteitscertificaat van 1999	84
3.20	Enkele toekomstige ontwikkelingen.	84
4.	Beperking van de autonomie door ongeschreven volkenrecht	85
5.	Beperkingen van de autonomie door regionaal (Europees) volkenrechtelijk gewoonterecht	92
6.	De gevolgen van de toekenning of ontneming van de nationaliteit in strijd met het volkenrecht	94
	Bibliografie	96

Lijst van gebruikte afkortingen

AMVRM	Amerikaans Verdrag voor de Rechten van de Mens
CIEC	Commission Internationale de l'Etat Civil
ELR	European Law Review
EPIL	Encyclopedia of Public International Law
ETS	European Treaty Series
EuGRZ	Europäische Grundrechte Zeitung
EVRM	Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden
FJR	Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht
GAOR	General Assembly Official Records
HR	Hoge Raad
HRLJ	Human Rights Law Journal
IACHR	Inter-American Convention on Human Rights
ICJ	International Court of Justice
IJRL	International Journal of Refugee Law
ICLQ	International and Comparative Law Quarterly
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten
JCMS	Journal of Common Market Studies
JZ	Juristenzeitung
MJ	Maastricht Journal of European and Comparative Law
MJIL	Michigan Journal of International Law
MR	Migrantenrecht
NILR	Netherlands International Law Review
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
PCIJ	Permanent Court of International Justice
RwNed	Rijkswet op het Nederlanderschap
StAZ	Zeitschrift für das Standesamtswesen/Das Standesamt
Stb.	Staatsblad
Trb.	Tractatenblad
UNTS	United Nations Treaty Series

1. UITGANGSPUNT: TRADITIONELE AUTONOMIE

Vanouds wordt ervan uitgegaan, dat iedere staat in beginsel geheel zelfstandig bepaalt, welke personen hij zijn nationaliteit verleent.¹ Deze autonomie wordt gezien als een logisch uitvloeisel van de staatssoevereiniteit. De principiële autonomie van staten bij de regeling van de verwervings- en verliesgronden van de nationaliteit werd onderstreept in een beslissing van het Permanente Hof van Internationale Justitie in Den Haag (de voorganger van het Internationale Gerechtshof) uit het jaar 1923² betreffende de geldigheid van twee Franse decreten van 8 november 1921, die de Franse nationaliteit in Marokko, respectievelijk Tunesië betroffen. Door het Verenigd Koninkrijk werd betoogd dat deze decreten, krachtens welke ook sommige (voornamelijk uit Malta afkomstige) Britse onderdanen de Franse, Marokkaanse of Tunesische nationaliteit werd verleend, in strijd met het volkenrecht waren.³ Het Hof erkende in zijn beslissing uitdrukkelijk, dat staten in beginsel geheel autonoom mogen bepalen wie hun nationaliteit bezitten. Het Hof overwoog dienaangaande:

*‘La question de savoir si une certaine matière rentre ou ne rentre pas dans le domaine exclusif d’un Etat est une question essentiellement relative: elle dépend du développement des rapports internationaux. C’est ainsi que, dans l’état actuel du droit international, les questions de nationalité sont, en principe, de l’avis de la Cour, comprises dans ce domaine reserve’.*⁴

De vraag dient te worden gesteld, of ook ruim 80 jaren later – in het begin van de 21ste eeuw – nog moet worden vastgesteld, dat naar de huidige stand van het internationale recht het nationaliteitsrecht nog geheel tot het ‘domaine réservé’ van staten behoort? Met andere woorden: hebben de ontwikkelingen op het gebied van de internationale betrekkingen er toe geleid, dat de autonomie van staten op dit rechtsgebied beperkter is geworden?

1 Blackman, 1151, 1152; Donner, 35-43; Makarov, 57, 58; Weis 1979, 65-70.

2 PCIJ, serie B, nr. 4; zie ook serie C, nr. 2, additional volume.

3 Batchelor 1995, 236; Batchelor 1998, 160; Blackman, 1151-1153; Chan, 1-2; Donner, 32, 33; Ko Swan Sik 1982, 101; Tratnik, 32; Weis, 71-75; Zagar, 101, 102; Zilbershats, 8-10.

4 Vgl. de beslissing van het Permanente Hof in de zaak over de verwerving van de Poolse nationaliteit (PCIJ, serie N, nr. 7 onder 16: ‘Though generally speaking it is true that a sovereign state has the right to decide what persons shall be regarded as its nationals, it is no less true that this principle is applicable only subject to treaty obligations referred to above’. Zie ook Zilbershats, 9.

Een eerste stapje in de richting van een beperking van de autonomie van staten met betrekking tot het nationaliteitsrecht kon al worden waargenomen in het in het kader van de Volkenbond op 12 april 1930 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag nopens zekere vragen betreffende wetconflicten inzake nationaliteit,⁵ dat voor het eerst een poging ondernam om regels op te stellen die conflicten betreffende de nationaliteitswetgeving van staten zouden moeten oplossen.⁶ In het voetspoor⁷ van de zo-even geciteerde passage van de beslissing van het Permanente Hof van Internationale Justitie bepaalt artikel 1 van dat Verdrag:

'Het behoort tot de bevoegdheid van iederen Staat in zijn wetgeving te bepalen, wie zijn onderdanen zijn. Deze wetgeving moet door andere Staten worden erkend, voor zoover zij in overeenstemming is met de internationale verdragen, de internationale gewoonte en de algemeen erkende rechtsbeginselen ter zake van nationaliteit'.

In beginsel onderstreept het verdrag dus de autonomie, maar de mogelijkheid van uitzonderingen wordt uitdrukkelijk aangegeven.

Het verdrag van 's-Gravenhage is overigens slechts voor relatief weinig staten in werking getreden.⁸ Niettemin wordt de inhoud van artikel 1 tegenwoordig algemeen als een regel van volkenrechtelijk gewoonterecht erkend.⁹

De boodschap van artikel 1 van het Verdrag van 1930 wordt ook herhaald in een veel recenter internationaal verdrag, het Europees Verdrag inzake nationaliteit dat in het kader van de Raad van Europa op 6 november 1997 tot stand kwam.¹⁰ Artikel 3 van dat Verdrag verklaart:

1. Elke Staat bepaalt ingevolge zijn eigen wetgeving wie zijn onderdanen zijn.
2. Deze wetgeving wordt door andere Staten geaccepteerd voor zover zij overeenstemt met toepasselijke internationale verdragen, internationaal gewoonte-

5 UNTS 179, 89; Stb. 1937, 17; Trb. 1967, 73. In Nederland goedgekeurd door wet van 21 december 1936, Stb. 99 R.

6 Batchelor 1995, 235, 236; Batchelor 1998, 160; Blackman, 1154; Chan, 2; Donner, 42, 43; Galicki, 70; Weis, 65, 82-84, 88, 89.

7 Zie de voorbereidende rapporten in de American Journal of International Law 1929, Supplement 11 e.v.

8 Momenteel zijn 21 staten partij bij dit verdrag. Canada dat het verdrag reeds in 1934 ratificeerde, heeft dit in 1996 opgezegd.

9 Randelzhofer, 417.

10 ETS 166; Trb. 1998, 10.

recht en de rechtsbeginselen die in het algemeen inzake nationaliteiten worden erkend'.

Cruciaal is het om in het licht van het voorgaande na te gaan, of er veel verdragen zijn die de nationale autonomie in nationaliteitsaangelegenheden inderdaad beperken, wat de inhoud is van het internationaal gewoonterecht betreffende de nationaliteit en welke de op het gebied van het nationaliteitsrecht erkende algemene rechtsbeginselen zijn. In de hierna volgende paragrafen zal worden gepoogd om de diverse regels in kaart te brengen die de autonomie van staten in nationaliteitszaken beperken.¹¹ Alvorens dat te doen is het echter goed enige opmerkingen te maken over de vraag of de nationaliteit als mensenrecht moet worden gekwalificeerd.

2. HET RECHT OP EEN NATIONALITEIT ALS MENSENRECHT

Het bezit van de nationaliteit van een land vormt vaak de sleutel tot de uitoefening van een reeks belangrijke burgerlijke, politieke en sociaal-economische rechten op het grondgebied van de betreffende staat. Het recht op nationaliteit kan derhalve omschreven worden als een burgerlijk en politiek meta-recht van bijzonder verstrekkend belang.¹² Het is qua belang tot op zekere hoogte vergelijkbaar met een recht om als persoon erkend te worden voor de wet. Het verlies van nationaliteit wordt soms zelfs gezien als de volledige ondergang van de status van een individu in een georganiseerde samenleving.¹³ De ontneming van een nationaliteit kan gevolgen hebben voor bijvoorbeeld het recht om te stemmen, het recht op eigendom, het recht op gezondheidszorg, het recht op arbeid en het recht om te reizen van en naar het land van verblijf. Het is zonder twijfel hét recht om rechten te hebben.

De Universele Verklaring van de rechten van de mens van 10 december 1948 spreekt in artikel 15 over een recht op nationaliteit: 'Een ieder heeft recht op een nationaliteit. Aan niemand mag willekeurig zijn nationaliteit worden ontnomen, noch het recht worden ontzegd om van nationaliteit te veranderen'. Een dergelijke volmondige garantie van het recht op een nationaliteit was des-

11 In deze bijdrage zal geen aandacht worden besteed aan beperkingen van de autonomie in nationaliteitsaangelegenheden, die zouden kunnen voortvloeien uit het Europese recht. Zie daarover De Groot, inaugurele rede Luik 2003.

12 Cassuto, 41-63; Hall 1999, 588.

13 Hall 1999, 588.

tijds in het internationaal recht een novum.¹⁴ Het ontwerp voor een Universele Verklaring van de rechten van de mens voorzag aanvankelijk trouwens enkel in de bescherming tegen ontneming van nationaliteit en in het recht om van nationaliteit te veranderen, maar werd geamendeerd op initiatief van René Cassin teneinde staatloosheid duidelijker af te keuren.¹⁵

De Universele Verklaring is geen verdrag, maar een resolutie van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties formeel zonder rechtschepende kracht. Bij de verbindendheid van de bepalingen van de Universele Verklaring zou derhalve een vraagteken kunnen worden geplaatst. Naar onze mening kan aan deze verklaring van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties desalniettemin grote morele waarde worden gehecht. De preambule van de Universele Verklaring onderstreept het belang van de verklaring als een gemeenschappelijk door alle volkeren en naties te bereiken ideaal.¹⁶ De bepalingen van de Universele Verklaring kunnen daarom in ieder geval worden beschouwd als richtlijnen voor de wetgeving van de nationale staten, waarvan het ten zeerste wenselijk is dat ze worden nageleefd. Veel auteurs zijn van mening dat de bepalingen van de Universele Verklaring inmiddels de status van volkenrechtelijk gewoonterecht hebben verworven.¹⁷ Een aantal opmerkingen over de garantie van artikel 15 zijn echter op zijn plaats.

Het is bepaald opmerkelijk dat het recht op een nationaliteit is opgenomen in de catalogus van mensenrechten. Het recht op een nationaliteit ligt immers op een volledig ander niveau dan de overige mensenrechten, die in dat document worden genoemd (zoals het recht op het leven, op vrijheid, op onschendbaarheid van de persoon, om als persoon te worden erkend, om een gezin te stichten, etc.). Deze rechten raken namelijk direct het persoonlijke bestaan van een individu en de toekenning van deze rechten beoogt aan een mens existentiële garanties te geven. Het recht op een nationaliteit is echter minder essentieel. Eigenlijk garandeert dit recht op zichzelf totaal niets. De nationaliteit krijgt slechts waarde door de rechtsgevolgen, die nationale of internationale rechtssystemen eraan koppelen. Worden slechts weinig of geen belangrijke rechtsgevolgen aan het hebben van een nationaliteit gekoppeld, dan is daardoor het nationaliteitsbegrip ook in de meest letterlijke betekenis van het woord 'zinloos' geworden. Het garanderen van het hebben van een nationaliteit is in dat geval een slag in de lucht. Worden echter veel rechtsgevolgen aan

14 Lillich, 154 e.v.; Zilbershats, 16.

15 UN GAOR, C. 3 1948, 352.

16 Donner, 149.

17 Humphrey, 21.

de nationaliteit gekoppeld, dan liggen de zaken anders. Het hebben van een nationaliteit krijgt zo betekenis en de garantie ervan zo belang. Dit belang zit hem echter niet in de beoogde garantie van het instituut nationaliteit zelf, dat als een verrassingspakket moet worden getypeerd, maar in de daaraan gekoppelde rechtsgevolgen. De inhoud van het verrassingspakket kan door nationale rechtssystemen in beginsel geheel zelfstandig vastgesteld en veranderd worden. Dit feit bewerkstelligt, dat het recht op een nationaliteit een dubieus mensenrecht is. Vermoedelijk wilde artikel 15 van de Universele Verklaring de wens tot uitdrukking brengen, dat iedereen door een bepaalde staat diplomatiek moet worden beschermd en tenminste in één staat kan wonen zonder dat uitzetting mogelijk is. Deze rechten hadden echter ook zelfstandig, zonder gebruik te maken van de nationaliteit als aanknopingsfactor, kunnen worden geformuleerd. Zo had bijvoorbeeld de diplomatieke bescherming overgelaten kunnen worden aan de staat waar de betrokkene zijn woonplaats of zijn geboorteplaats heeft. Ook is het denkbaar dat iedereen een recht op terugkeer naar zijn geboorteland zou krijgen toegekend. Hiertegen zou kunnen worden aangevoerd dat een staat wellicht zou weigeren om diplomatieke bescherming te verlenen en tevens de bedoelde personen niet tot zijn grondgebied toe zou laten. Deze bezwaren zijn echter niet overtuigend. Met enige regelmaat komt thans namelijk voor, dat staten weigeren om personen die hun nationaliteit bezitten diplomatiek te beschermen of tot hun grondgebied toe te laten. Nog vaker gebeurt het dat personen juist hun 'nationale' staat uit veiligheidsoverwegingen niet om diplomatieke bescherming vragen, omdat zij uit dat land zijn gevlucht.

In het verlengde van het hiervoor betoogde ligt de stelling, dat de nationaliteit iets geheel onbelangrijks is en dat artikel 15 van de Universele Verklaring derhalve beter kan worden geschrapt. Zover willen we evenwel niet gaan. Een feit is immers, dat rechtssystemen van alle staten hun eigen burgers in vele opzichten beter behandelen dan degenen die hun nationaliteit niet hebben. Zelfs indien bepaalde vreemdelingen met de eigen burgers gelijk worden gesteld, wordt dan vaak een nationaliteitscriterium gehanteerd om te bepalen welke vreemdelingen dat zijn. Zo wordt het recht op vrije vestiging binnen de Europese Unie toegekend aan personen die één van de EU-nationaliteiten bezitten.

Al met al kan worden gesteld, dat vanwege de belangrijke rechtsgevolgen, die nationale rechtssystemen, supranationale organisaties en het volkenrecht aan de nationaliteit plegen te koppelen, het belang van de nationaliteit niet mag worden onderschat. Het is daarom ook zeker op zijn plaats om bij de huidige stand van het nationale en internationale recht gevallen van staatloosheid zo goed mogelijk te bestrijden. In het voorgaande is slechts getracht aan te geven, dat men zich op het mensenrecht-karakter van de nationaliteit niet mag verkij-

ken. Indien men de nationaliteit plaatst naast de andere mensenrechten, kan een vergelijking met de maan en de zon worden gemaakt. De andere mensenrechten zijn zonnen en stralen derhalve uit zichzelf belangrijke beginselen uit. De nationaliteit is echter een maan en heeft derhalve geen eigen uitstraling, maar weerkaatst licht dat uit andere bronnen op haar valt. De nationaliteit ontleent zijn relevantie aan de rechtsgevolgen die aan dit instituut worden gekoppeld: het belang van die rechtsgevolgen weerkaatst de nationaliteit. Te denken dat de nationaliteit vanwege dat weerkaatsen zelf een zon moet zijn, dient als een denkfout te worden gekwalificeerd.

Een verdere kanttekening bij de garantie van artikel 15 is nog noodzakelijk. Het toepassingsbereik van dit artikel is nogal vaag en onduidelijk.¹⁸ Lid 1 lijkt te suggereren dat een ieder die geen nationaliteit bezit er een kan verkrijgen, maar zonder er bij te stellen welke staat de verplichting heeft zijn nationaliteit te verlenen. Het tweede lid schijnt te willen impliceren dat personen wier nationaliteit willekeurig is ontnomen, zichzelf nog als onderdanen mogen beschouwen van de oorspronkelijke staat en dat andere staten hen als zodanig moeten behandelen. Een positieve verplichting van staten om onder omstandigheden hun nationaliteit aan staatlozen te geven is echter niet in het artikel geformuleerd.¹⁹ Wel kan wellicht worden verdedigd, dat uit artikel 15 in elk geval een negatieve verplichting voortvloeit om staatloosheid te voorkomen.²⁰ Maar of dit recht nu al dan niet deel uit maakt van het internationaal gewoonterecht, duidelijk is dat het hier hoe dan ook gaat om een recht waarvoor aan het individu geen handhavingsmiddelen op internationaal niveau zijn toegekend.²¹ Bovendien kan men spijtig genoeg vaststellen, dat er een wijd verbreide statenpraktijk bestaat van ontneming van nationaliteit in bepaalde gevallen, variërend van langdurig verblijf in het buitenland tot hoogverraad, ongeacht of dit tot staatloosheid leidt voor het desbetreffende individu.²² Algemeen bekend is de denationalisatie van joodse Duitsers onder Hitlers bewind, maar ook na de Tweede Wereldoorlog was het geen onbekend fenomeen. In Chili en

18 Blackman, 1172.

19 Blackman, 1183; Ko Swan Sik 1982, 103. Ook art. 19 American declaration of the rights and duties of men (Bogotá, Colombia, 1948) is even vaag als art. 15: 'Every person has the right to the nationality to which he is entitled by law and to change it, if he so wishes, for the nationality of any other country that is willing to grant it to him'. Veel concreter is art. 20 American Convention on Human Rights, waarover hierna par. 3.14.

20 Batchelor 1995, 238; Batchelor 1998, 168, 169; Blackman, 1176, 1183.

21 Hall 1999, 588; Ko Swan Sik 1981, 27.

22 Hall 1999, 588.

Argentinië was het tijdens de jaren zeventig van de vorige eeuw niet onge-
woon voor de toenmalige militaire regimes om sommige burgers de nationali-
teit te ontnemen als zij het gevoerde beleid niet steunden en het land daarom
ontvluchtten. Dit had in sommige gevallen staatloosheid tot gevolg.²³ Spijtig
genoeg is willekeurige ontneming van nationaliteit ook tegenwoordig nog aan
de orde van de dag. Een voorbeeld vormen de bijna 100.000 mensen afkomstig
uit Bhutan die nu al meer dan tien jaar in vluchtelingenkampen te Oost-Nepal
verblijven. Velen van hen kunnen niet terug naar Bhutan omdat zij staatloos
zijn geworden wegens ontneming van hun nationaliteit. En deze werd ze juist
ontnomen om op deze wijze uit het land verdreven te kunnen worden.²⁴

Desalniettemin kan men wellicht concluderen dat er sinds de afkondiging
van de Universele Verklaring van de rechten van de mens sprake is van een
wereldwijde overeenstemming over de *principiële* onwenselijkheid van staat-
loosheid.²⁵ Zulks blijkt ook uit het feit dat de door artikel 15 gegeven garantie
intussen wordt herhaald in diverse internationale verdragen.²⁶

3. BEPERKING VAN DE AUTONOMIE DOOR (BEPALINGEN IN) MULTILATERALE VERDRAGEN

3.1 Algemeen

Juist vanwege zijn soevereiniteit heeft elke staat het recht om volkenrechtelij-
ke verplichtingen aan te gaan, waardoor zijn autonomie op het gebied van het
nationaliteitsrecht (of enig ander rechtsgebied) wordt beperkt. Deze bijna ba-
nale vaststelling relativeert reeds de almacht van staten op het gebied van het
nationaliteitsrecht. De nationale autonomie van staten op dit gebied, is thans

23 Zie Chileens Regeringsbesluit nr. 175, 3 december 1973; Inter-Amerikaanse Mensen-
rechtencommissie, Third Report on the Situation of Human Rights in Chile, IACHR
OEA/Ser.L/V/II.40 doc. 10, 11 februari 1977; CONADEP, Nunca Más, New York
Farrar Strauss Giroux 1984; Inter-Amerikaanse Mensenrechtencommissie, Annual
Report 1976 Argentina, IACHR OEA/Ser.L/V/II.40 doc. 5, 7 juni 1977; Timerman
1981.

24 Amnesty International, Bhutan: Nationality, Expulsion, Statelessness and the Right to
Return, ASA 14/01/2000, 1 september 2000.

25 Chan, 12; Weis, 124.

26 Vgl. art. 7 Verdrag van de rechten van het kind, art. 24 lid 3 Internationaal verdrag
inzake burgerlijke en politieke rechten; art. 4 sub a Europees verdrag inzake nationali-
teit.

daadwerkelijk door diverse internationale verdragen beperkt.²⁷ Deze verdragen kunnen in de volgende twee hoofdgroepen worden verdeeld:²⁸

- a) algemene verdragen betreffende de nationaliteit en
- b) verdragen over de nationaliteit naar aanleiding van veranderingen van het grondgebied van een staat.²⁹

Het aantal en de inhoud van eerstgenoemde – algemene – verdragen is niet indrukwekkend. Verreweg het belangrijkste verdrag op dat gebied is het zo-even al vermelde Europese nationaliteitsverdrag uit 1997. Van belang zijn verder vooral het Verdrag van New York tot beperking der staatloosheid van 1961³⁰ en het Verdrag van Straatsburg betreffende beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit en betreffende militaire verplichtingen in geval van meervoudige nationaliteit van 1963 en protocollen.³¹ Voor het verleden is met name het New Yorks Verdrag inzake de nationaliteit van de gehuwde vrouw uit 1957 interessant.³² Voor het nationaliteitsrecht zijn daarnaast enkele verspreide bepalingen in diverse meer verdragen van algemene aard van belang, bijvoorbeeld artikel 9 Verdrag inzake uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen³³ en artikel 1 en 5 Verdrag inzake uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie.³⁴ Hierna zal in de paragrafen 3.2 tot en met 3.19 een gedetailleerd overzicht worden gegeven van de diverse verplichtingen betreffende de nationaliteit, die in multilaterale volkenrechtelijke verdragen zijn neergelegd.

De boven onder b. bedoelde verdragen kunnen weer in tenminste drie subgroepen worden onderscheiden. In de eerste plaats zijn er bilaterale, soms ook multilaterale verdragen naar aanleiding van overdracht van een deel van het territorium van een staat aan een andere staat. Voorbeelden zijn de door Duits-

27 Vgl. Donner, 143 e.v.; Ko Swan Sik 1957, 20, 21; De Groot 2003 (Nationaliteitswetgeving), 727-953; Zilbershats, 183-251.

28 Bij deze indeling worden bilaterale overeenkomsten over specifieke nationaliteitsrechtelijke details buiten beschouwing gelaten. Makarov, 132-140, vermeldt naast de hier vermelde categoriën de Bancroftovereenkomsten en de verdragen betreffende benodigde toestemming om onderdanen van een andere Verdragsluitende Staat te naturaliseren. Vgl. ook Rezek, 370-384.

29 Makarov, 140, 141, 148, 149.

30 New York 30 augustus 1961, Trb. 1967, 124; UNTS 989, 175.

31 Straatsburg 6 mei 1963, Trb. 1964, 4; UNTS 634, 221.

32 New York 20 februari 1957, Trb. 1965, 218; UNTS 309, 65.

33 New York 18 december 1979, Trb. 1980, 147; UNTS 1249, 13.

34 New York 7 maart 1966, Trb. 1966, 237; UNTS 660, 195.

land met diverse staten gesloten optieovereenkomsten betreffende de bevolking van gebieden, die na de Eerste Wereldoorlog krachtens het vredesverdrag van Versailles werden afgestaan (zoals de Duits-Belgische Optieverdragen van 31 augustus en 11 september 1922 betreffende de inwoners van Eupen en Malmédy, respectievelijk Pruisisch en Neutraal Moresnet).³⁵

De tweede subgroep vormen de verdragen naar aanleiding van het onafhankelijk worden van een deel van het grondgebied van een bepaalde staat.³⁶ Als voorbeelden kunnen worden genoemd de verdragen over de toescheiding van staatsburgers, die door het Koninkrijk der Nederlanden in 1949 met de nieuwe republiek Indonesië³⁷ en in 1975 met de nieuwe republiek Suriname werden gesloten.³⁸

De derde subgroep vormen regels over de nationaliteitsrechtelijke gevolgen van de bezetting van een (deel van) een staat door een andere staat. De regeling van de Duitse nationaliteit in Oostenrijk na de 'Anschluß' uit het jaar 1938, is hiervan een voorbeeld.

De tweede groep van verdragen is uiteraard van groot praktisch belang, maar heeft geen invloed op de autonomie van staten bij de regeling van de gewone verwervings- en verliesgronden van de nationaliteit. In deze publicatie zal op dat type verdragen daarom niet nader worden ingegaan, omdat we ons willen concentreren op volkenrechtelijke bepalingen die de regeling van de verwerving en het verlies van de nationaliteit kunnen beïnvloeden. In de hierna volgende (sub)paragrafen zal daarom worden getracht de diverse verplichtingen te inventariseren, die zijn neergelegd in of direct voortvloeien uit multilaterale verdragen. Zoals reeds werd gesteld, wordt hier uitsluitend aandacht gegeven aan verplichtingen die consequenties hebben voor de algemene verwervings- en verliesgronden van de nationaliteit. Er is voor gekozen om de diverse verdragsverplichtingen in chronologische volgorde te bespreken. De chronologie zal slechts worden onderbroken, als het gaat om protocollen die later zijn toegevoegd aan een reeds gesloten verdrag. In voetnoten zal worden aangegeven, welke artikelen van de Rijkswet op het Nederlanderschap (af te korten als: Rwned) corresponderen met de vermelde volkenrechtelijke verplichtingen.

35 Moniteur Belge Nr. 122 van 2.5.1925, p. 2477, 2478.

36 Vgl. daarover Bleckmann 1969, 364-371, 494-501 en de Burlet, 117-200.

37 De tekst daarvan is opgenomen in de Wet Souvereiniteitsoverdracht Indonesië van 21 december 1949, Stb. J 570, 45. Zie daarover De Haas-Engel, 118-137.

38 Trb. 1975, 132; UNTS 997, 11. Zie daarover Achmad Ali 1998.

3.2 **Het Haagse Nationaliteitsverdrag van 1930 en bijbehorende protocollen**

Boven werd reeds vermeld dat het eerste verdrag met bepalingen over het algemene nationaliteitsrecht het Verdrag van 's-Gravenhage van 12 april 1930 nopens zekere vragen betreffende wetsconflicten inzake nationaliteit is.³⁹ Dit verdrag was het resultaat van beraadslagingen met het doel om het internationaal recht op het gebied van het nationaliteitsrecht enigszins te codificeren.⁴⁰ Dit blijkt duidelijk uit de preambule:

‘Overwegende dat het van belang zou zijn, bij internationale overeenkomst de vragen betreffende wetsconflicten nopens de nationaliteit te regelen; overtuigd dat het in het algemeen belang van de internationale gemeenschap is, dat door alle leden van deze gemeenschap wordt erkend, dat ieder persoon een nationaliteit en wel slechts één nationaliteit behoort te bezitten; dientengevolge erkennende, dat het ideaal, wanneer de menschheid op dit gebied moet streven, is de opheffing van alle gevallen van staatloosheid en van dubbele nationaliteit; van oordeel, dat onder de economische en maatschappelijke omstandigheden, die op het oogenblik in de verschillende landen aanwezig zijn, het niet mogelijk is, reeds thans over te gaan tot een eenvormige regeling van alle bovenbedoelde vraagstukken; desalniettemin verlangend dit groote werk te beginnen met een eerste poging tot geleidelijke codificatie door het regelen van die vragen met betrekking tot de wetsconflicten nopens nationaliteit, waaromtrent op dit oogenblik een internationale regeling mogelijk is ...’.

De conventie erkent in artikel 1 de principiële autonomie van de nationale staten in nationaliteitsaangelegenheden. Volgens artikel 2 moet de vraag, of iemand een bepaalde nationaliteit bezit, steeds volgens het recht van die staat worden beslist. Personen met meervoudige nationaliteit mogen in elke staat waarvan zij de nationaliteit bezitten als uitsluitend burger van die staat worden behandeld. In derde landen gelden zulke personen als onderdanen van die van hun nationale staten, waar ze de gewone of voornaamste verblijfplaats hebben, of eventueel als onderdanen van het land waarmee zij de nauwste band hebben (artikel 3-5).

39 Over dit verdrag Dutoit 1973, 315-319; Guerrero; Scott, 6-91.

40 Zie ook het boeiende in Harvard voorbereide voorontwerp voor een Convention on Nationality uit 1929, American Journal of International Law 1929, Special Supplement 11 e.v.

Het verdrag opende voor personen met meervoudige nationaliteit principeel de mogelijkheid om van één van zijn nationaliteiten afstand te doen (artikel 6).⁴¹ Het verlot tot uittreden uit het staatsverband zou nietig moeten zijn, indien daarvan staatloosheid het gevolg is (artikel 7).⁴²

In de artikelen 8-11 geeft de conventie enkele bepalingen over de nationaliteit van de gehuwde vrouw. Zij zou haar nationaliteit niet door huwelijkssluiting moeten verliezen, als zij daardoor staatloos zou worden. Zij zou haar nationaliteit eveneens niet mogen verliezen als haar echtgenoot gedurende het huwelijk zijn nationaliteit verandert en het gevolg daarvan voor de vrouw staatloosheid zou betekenen. Naturalisatie van de man zou voor de vrouw uitsluitend verwerving van een vreemde nationaliteit tot gevolg hebben, als de vrouw daarmee had ingestemd. Na het huwelijk zou een vrouw haar vroegere nationaliteit slechts na een daartoe strekkend verzoek terug moeten krijgen. Het is trouwens opmerkelijk, dat het Koninkrijk der Nederlanden in 1937 een voorbehoud heeft gemaakt ten aanzien van de artikelen 8-10 en dit voorbehoud nog steeds niet heeft ingetrokken. Hoewel het intrekken van het voorbehoud als mosterd na de maaltijd zou kunnen worden gekwalificeerd (het Nederlandse recht is al lang niet meer in strijd met de verplichtingen van artikelen 8-10) zou intrekking van het voorbehoud als symbool van het serieus nemen van gelijke behandeling van mannen en vrouwen elegant zijn.

Artikelen 12-16 hebben betrekking op de nationaliteit van kinderen. Zo wordt een eventuele verkrijging van een nationaliteit vanwege geboorte op het grondgebied van een staat (*iure soli*) uitgesloten bij kinderen van diplomaten, beroepsconsuls of van andere ambtenaren van buitenlandse staten, die door hun regeringen belast zijn met officiële zendingen.⁴³ Een naturalisatie van de ouders omvat in beginsel ook de minderjarige kinderen.⁴⁴ Een kind van onbekende ouders verwerft de nationaliteit van het land van geboorte.⁴⁵ Een staatloos kind kan de nationaliteit van zijn geboorteland verwerven.⁴⁶ Verlies van

41 Zie art. 15 lid 1 sub b RwNed.

42 Zie art. 14 lid 4 RwNed.

43 Art. 3 lid 3 RwNed dient met in acht neming van deze regel te worden uitgelegd.

44 Vgl. art. 11 RwNed.

45 Art. 3 lid 2 RwNed.

46 Art. 6 lid 1 sub b RwNed.

de nationaliteit door erkenning, wettiging of adoptie treedt slechts in als tegelijkertijd een andere nationaliteit wordt verworven.⁴⁷

De grondbeginselen van de Haagse conventie zijn later in diverse overeenkomsten nader uitgewerkt.

Bij de Haagse conventie horen drie protocollen van dezelfde datum. Het eerste betreft geen nationaliteitsrechtelijke aangelegenheid, maar problemen van militaire dienst in geval van meervoudige nationaliteit. Het tweede protocol heeft betrekking op een belangrijk geval van staatloosheid. Artikel I van dit protocol⁴⁸ bepaalt:

‘In een Staat, waar de nationaliteit niet wordt toegekend ten gevolge van het enkele feit van geboorte op het grondgebied, zal de persoon, die geboren is uit een moeder, die de nationaliteit van dezen Staat bezit, en uit een vader zonder nationaliteit of van onbekende nationaliteit, de nationaliteit van dit land bezitten’.

Een derde protocol betreffende staatloosheid komt vermoedelijk in aanmerking voor een vermelding in het Guinness Book of Records. Het trad bij gebreke aan voldoende ratificaties zeer lange tijd niet in werking. Volgens de website van de UNTS is dit protocol na bijna driekwart eeuw echter op 15 maart 2004 toch nog in werking getreden.⁴⁹ De inhoud van het protocol betreft de verplichting om onder omstandigheden een staatloos geworden oud-onderdaan weer tot het land toe te laten. Een dergelijke verplichting bestaat, indien iemand nadat hij naar een vreemde staat is gegaan, zijn nationaliteit heeft verloren, indien 1) hij zich tengevolge van een ongeneeslijke ziekte of om andere redenen in een permanente noodsituatie bevindt, of 2) hij in de staat van verblijf tot een gevangenisstraf van minstens een maand is veroordeeld.

Opmerkelijk zijn in samenhang met de Haagse conventie enkele aanbevelingen uit de slotverklaring van de Haagse conferentie ter codificatie van het internationaal recht. Onderstreept werd, dat staatloosheid en meervoudige nationaliteit moesten worden bestreden. Ver zijn tijd vooruit is aanbeveling

47 Vgl. art. 16 lid 1 sub a RvNed. De in deze bepaling voorkomende woorden ‘of reeds bezit’ staan op gespannen voet met het woord ‘verkrijgen’ (‘acquisition’) in art. 16 van het Verdrag.

48 Trb. 1967, 74. In Nederland goedgekeurd door wet van 21 december 1936, Stb. 99 Q.

49 In de loop van de jaren dertig van de vorige eeuw ratificeerden acht staten, terwijl voor in werking treding tien ratificaties nodig waren. In 1953 gaf ook Pakistan te kennen zich aan het speciale protocol gebonden te achten. Nu hebben ook Fiji en Zimbabwe geratificeerd, zodat het protocol mirabile dictum bindend werd. Nederland heeft het onderhavige protocol niet geratificeerd.

VI, waarin gesteld werd, dat staten zouden moeten nagaan, of het mogelijk is het beginsel van gelijke rechten der geslachten op het gebied van het nationaliteitsrecht te realiseren, waarbij de belangen van kinderen bijzonder in het oog gehouden zouden moeten worden. Voorts zouden staten hun wetgeving zo moeten inrichten, dat de nationaliteit van een vrouw in de toekomst niet meer zonder haar instemming zou kunnen worden beïnvloed door het feit, dat haar man van nationaliteit verandert.

3.3 **Amerikaans verdrag over de nationaliteit van vrouwen (Montevideo 1933)**

Op 26 december 1933 werd te Montevideo in het kader van de zevende internationale conferentie van Amerikaanse staten een Convention on the nationality of women⁵⁰ gesloten. Artikel 1 stelt geheel in lijn met aanbeveling VI van de Haagse conferentie ter codificatie van het internationaal recht kort maar krachtig:

‘There shall be no distinction based on sex regards nationality, in their legislation or in their practice’.

Op dezelfde dag werd nog een tweede verdrag gesloten, de Convention on nationality.⁵¹ Artikel 1 van die conventie bepaalt dat de naturalisatie van een persoon in een der verdragstaten het verlies van de nationaliteit van andere verdragstaten veroorzaakt. Artikel 2 zet deze regeling kracht bij door voor te schrijven dat de staat die een persoon naturaliseert zulks via de gebruikelijke diplomatieke kanalen dient mee te delen aan de staat waarvan betrokkene de nationaliteit bezat. Artikel 5 beperkt naturalisatie uitdrukkelijk tot de desbetreffende persoon, zonder gevolgen voor echtgenote of kinderen. Hetzelfde geldt voor het verlies van de nationaliteit door een persoon. Huwelijk en echtscheiding beïnvloeden de nationaliteit van echtgenoten of hun kinderen niet (artikel 6). Met betrekking tot de gevolgen van overdracht van grondgebied door een staat aan een andere staat voor de op dat grondgebied wonende personen bepaalt artikel 4, dat deze hun oude nationaliteit behouden tenzij ze de wil te kennen geven deze te willen veranderen.

50 American Journal of International Law 1934, Special Supplement, 61 e.v.; Zie Dutoit 1973, 319-323; Fernández Rozas, 51, 52.

51 American Journal of International Law 1934, Special Supplement, 63 e.v.

3.4 Europees verdrag van de rechten van de mens (Rome 1950)

Opmerkelijk genoeg is het recht op nationaliteit *niet* opgenomen in het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) van 4 november 1950.⁵² Niettegenstaande is het volgens Chan denkbaar dat, gezien de huidige trend van beperking van staatloosheid, willekeurige ontneming van nationaliteit – met staatloosheid tot gevolg – kan bijdragen aan ‘vernederende behandelingen’ in de betekenis van artikel 3.⁵³

Daarnaast hoeft in beginsel willekeurige ontneming van nationaliteit niet door overige staten erkend te worden aangezien een dergelijke handeling in strijd is met het internationaal recht. In het geval dat de willekeurige ontneming van nationaliteit gepaard gaat met de uitzetting van de betrokken persoon, ontstaat volgens Walmsley de mogelijkheid om de werking van artikel 3⁵⁴ van het vierde protocol van 16 september 1963⁵⁵ bij het EVRM toe te passen.⁵⁶ Doordat de ontneming van nationaliteit een schending vormt van internationaal recht en derhalve niet erkend wordt door overige staten, zou dan namelijk sprake zijn van uitzetting van een onderdaan.

In het eind van de jaren tachtig van de vorige eeuw werd een poging gedaan om een aanvullend protocol over het recht op nationaliteit op te stellen. Sinds dit in 1989 mislukte, zijn staten niet meer bereid geweest hun soevereiniteit op te geven en zich te onderwerpen aan de rechtsmacht van het EVRM-hof met betrekking tot het nationaliteitsrecht.⁵⁷ Het wordt kennelijk als een bedreiging van de nationale autonomie gevoeld als een internationaal hof uitspraak zou doen over nationaliteitsrechtelijke kwesties.⁵⁸ In plaats van het oorspronkelijk geplande protocol kwam onder auspiciën van de Raad van Europa later het Europees Verdrag inzake nationaliteit tot stand (zie hierna paragraaf 3.18).

52 Trb. 1951, 154.

53 Chan. 6.

54 Artikel 3. Lid 1. Niemand mag, bij wege van een maatregel van individuele of collectieve aard, worden uitgezet uit het grondgebied van de Staat, waarvan hij een onderdaan is.

Lid 2. Aan niemand mag het recht worden ontnomen het grondgebied te betreden van de Staat, waarvan hij een onderdaan is.

55 Trb. 1969, 241. Voor Nederland in werking getreden op 23 juni 1982.

56 Walmsley 1999, 73.

57 Chan, 9; Galicki, 71.

58 Chan, 9.

3.5 **Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (Genève 1951)/ Verdrag betreffende de status van staatlozen (New York 1954)**

Artikel 34 Verdrag betreffende de status van vluchtelingen,⁵⁹ respectievelijk artikel 32 Verdrag betreffende de status van staatlozen⁶⁰ verplichten staten om, voorzover mogelijk, de assimilatie en naturalisatie van vluchtelingen, respectievelijk staatlozen⁶¹ te vergemakkelijken. In het bijzonder moet er naar worden gestreefd de naturalisatie-procedure te bespoedigen en de tarieven en kosten van deze procedure zoveel mogelijk te verminderen. Het is duidelijk dat er wat rek zit in de formulering van deze verplichtingen. Wat wil 'zoveel mogelijk' impliceren? En waarom wordt het woord 'streven' gebruikt? Zou hier niet moeten gelden, dat eigenlijk alles mogelijk zou moeten zijn, als men maar wil? Niettemin kunnen we vaststellen, dat de boodschap van deze verplichtingen op zich duidelijk is. Eveneens is duidelijk, dat Nederland de verplichting van het Verdrag van Genève niet nakomt, daar de naturalisatie van vluchtelingen niet wordt gefaciliteerd.

3.6 **Het Verdrag inzake de nationaliteit van de gehuwde vrouw (New York 1957)**

Een buitengewoon belangrijke plaats in de ontwikkelingsgeschiedenis van het nationaliteitsrecht neemt de op 22 februari 1957 in New York onder auspiciën van de Verenigde Naties tot stand gekomen conventie inzake de nationaliteit van de gehuwde vrouw⁶² in.⁶³ Het verdrag had tot doel een zelfstandige(re) positie van de vrouw in het nationaliteitsrecht te bewerkstelligen. In de preambule wordt dit doel als een uitvloeisel van artikel 15 van de Algemene Verklaring van de Rechten van de Mens gepresenteerd, daar volgens die verklaring iedere

59 UNTS 189, 137; Trb. 1966, 197. In Nederland goedgekeurd door wet van 22 maart 1956, Stb. 137.

60 UNTS 360, 117; Trb. 1955, 42. In Nederland goedgekeurd door rijkswet van 13 december 1961, Stb. 468.

61 Zie art. 6 lid 1 sub b RwNed en art. 8 lid 4 RwNed.

62 Trb. 1965, 218; 1974, 32; UNTS 309, 65. In Nederland goedgekeurd door wet van 12 juni 1966. De opzegging van het verdrag werd goedgekeurd door art. 2 rijkswet van 3 juli 1991, Stb. 355.

63 Marescaux, 57-62; Nationality of Married Women, Report submitted by the Secretary-General, United Nations, Commission on the Status of Women, New York 1950; Convention on the nationality of married women, historical backgrounds, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, New York 1962.

persoon recht op een nationaliteit heeft en aan niemand zijn nationaliteit willekeurig mag worden ontnomen of het recht mag worden ontzegd om van nationaliteit te veranderen. Het verdrag van New York uit 1957 kan daarnaast ook nog als logische volgende stap na de artikelen 8-10 van de conventie van Den Haag uit 1930 en van aanbeveling VI van de slotverklaring van de Haagse conferentie uit datzelfde jaar worden beschouwd.

In de artikelen 1 en 2 van de New Yorkse conventie wordt voorgeschreven, dat de gehuwde vrouw een van haar man volledig onafhankelijke rechtspositie in het nationaliteitsrecht moet hebben. Huwelijksluiting, echtscheiding of verandering van de nationaliteit van de echtgenoot mogen geen nationaliteitsrechtelijke gevolgen voor de vrouw hebben. Het is echter interessant, dat in artikel 3 van het verdrag wordt bepaald, dat de buitenlandse vrouw op haar verzoek de nationaliteit van haar echtgenoot door een voorkeursnaturalisatieprocedure moet kunnen verwerven. Deze verwerving van de nationaliteit kan van de vervulling van bepaalde voorwaarden afhankelijk worden gemaakt, die in het belang van de nationale veiligheid of de openbare orde noodzakelijk zijn. Volgens artikel 3 lid 3 mag aan de buitenlandse echtgenote in plaats van het recht op een voorkeursnaturalisatie ook een optierecht worden gegeven.

Hoewel dit verdrag bij zijn totstandkoming als vooruitstrevend kon worden beschouwd, hebben de ontwikkelingen in het nationaliteitsrecht, met name in de laatste 30 jaren het verdrag 'ingehaald'. Met name het feit, dat de vrouw door de regels van het verdrag op gemakkelijke wijze de nationaliteit van haar man kan verkrijgen, maar andersom de man niet op soortgelijke wijze de nationaliteit van zijn vrouw kan verwerven, bewerkstelligt namelijk bij zorgvuldige beschouwing een discriminatie van de vrouw. Vaak vinden echtgenoten het om allerlei redenen praktisch om een gemeenschappelijke nationaliteit te hebben. Volgens de regels van het verdrag van 1957 is het dan meestal de vrouw die haar nationaliteit moet opgeven, daar het immers voor de man veel moeilijker is om van nationaliteit te veranderen. Nederland meent, dat het verdrag van 1957 daarom in strijd is met het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen van 18 december 1979.⁶⁴ Derhalve heeft Nederland het verdrag met werking per 16 januari 1993 opge-

64 Trb. 1981, 61.

zegd (zie hierna paragraaf 3.16).⁶⁵ Het is in dat licht opmerkelijk dat nog zeer regelmatig staten het verouderde verdrag van 1957 ratificeren.⁶⁶

3.7 **Protocollen behorend bij de Verdragen inzake diplomatiek, respectievelijk consulaire verkeer (Wenen 1961 en 1963)**

In het Haags verdrag van 1930 ging artikel 12 over de kinderen van diplomaten. In het facultatief protocol betreffende de verkrijging van nationaliteit behorend bij het onder auspiciën van de Verenigde Naties tot stand gekomen verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer van 18 april 1961⁶⁷ werd de nationaliteitsrechtelijke positie van diplomaten en hun gezinsleden nader uitgewerkt. Nadat artikel I van het protocol de uitdrukking 'leden van de zending' en 'het hoofd van de zending en de personeelsleden van de zending' door verwijzing naar artikel 1 sub b van het verdrag preciseert, stelt artikel II vast, dat de leden van de zending die geen onderdaan van de ontvangende staat zijn, alsmede hun inwonende gezinsleden, niet uitsluitend krachtens de wet van de ontvangende staat de nationaliteit van die staat verkrijgen. Nederland heeft bij de ratificatie van dit protocol een interpretatieve verklaring afgegeven over de woorden 'niet uitsluitend krachtens de wet van de ontvangende staat' ('not solely by operation of the law of the receiving State'). Gesteld werd dat 'the acquisition of nationality by descent is not regarded as acquisition of nationality solely by the operation of this law'.⁶⁸

Een overeenkomstige regeling voor de leden van een consulaire post is opgenomen in het facultatieve protocol betreffende de verkrijging van nationaliteit behorend bij het Verdrag van Wenen inzake consulaire verkeer van 24 april 1963.⁶⁹

65 Zie ook HR van 4 maart 1988, NJ 1989, 626, m. nt. GRdG.

66 Armenië 1994, Azerbeidjaan 1996, Bosnië-Herzegovina 1993, Ivoorkust 1999, Kazachstan 2000, Macedonië 1994, Servië en Montenegro 2001, Sint Vincent en de Grenadines 1999, Slowakije 1993, Tsjechië 1993, Zimbabwe 1998, Zuid Afrika 2002.

67 UNTS 500, 223, 241; Trb. 1984, 108. In Nederland goedgekeurd door rijkswet van 11 april 1984, Stb. 1984, 147.

68 Het protocol heeft derhalve gevolgen voor de uitleg van art. 3 lid 3, maar niet voor art. 3 lid 1 RwNed.

69 UNTS 596, 469; Trb. 1965, 40. In Nederland goedgekeurd op 26 oktober 1985.

3.8 Het Verdrag tot beperking der staatloosheid (New York 1961)

In het kader van de Verenigde Naties werd sinds het midden van de jaren vijftig aan een conventie tot beperking der staatloosheid gewerkt, die op 30 augustus 1961⁷⁰ te New York werd gesloten.⁷¹ In dit verdrag werd voor het eerst getracht om de staatloosheid systematisch te bestrijden. Juist door deze systematische aanpak gaat dit verdrag uit 1961 aanzienlijk verder dan de staatloosheid bestrijdende bepalingen uit het Haagse verdrag van 1930.⁷²

Artikel 1 lid 1 van het verdrag schrijft voor, dat een op het grondgebied van een staat geboren potentieel staatloos kind ofwel van rechtswege de nationaliteit van het land van geboorte dient te verwerven ofwel deze nationaliteit na daartoe strekkend verzoek moet kunnen verkrijgen.⁷³ In het laatste geval mag de verkrijging van de nationaliteit uitsluitend op grond van de in lid 2 limitatief opgesomde gronden worden geweigerd.⁷⁴ Artikel 1 lid 3 bepaalt, dat een in een verdragsluitende staat geboren wettig kind, waarvan de moeder de nationaliteit van deze staat bezit, deze nationaliteit ook moet verwerven, indien het anders staatloos zou zijn.⁷⁵ Artikel 1 lid 4 schrijft voor, dat een staatloos kind van een burger van een bepaalde staat onder bepaalde voorwaarden, zelfs bij geboorte in het buitenland, een recht op naturalisatie in de nationale staat van die ouder moet hebben.⁷⁶

Met betrekking tot vondelingen bepaalt artikel 2, dat deze geacht moeten worden op het grondgebied van de staat waar zij gevonden zijn, te zijn geboren, uit ouders die de nationaliteit van die staat bezitten.⁷⁷ Artikel 3 stelt buiten kijf, dat geboorte aan boord van een schip of vliegtuig geldt als geboorte op het grondgebied van de staat, wiens vlag het schip voert, respectievelijk waar het

70 UNTS 989, 175; Trb. 1967, 124. In Nederland goedgekeurd door rijkswet van 19 december 1984, Stb. 1984, 627.

71 Dutoit 1973, 323-328; Fernández Rozas, 50, 51; Killerby, 88-91; Marescaux, 52-57, Weis 1962, 1073-1096.

72 Chan, 4.

73 Art. 6 lid 1 sub b RwNed.

74 Met deze verplichting wordt rekening gehouden door de laatste bijzin van art. 6 lid 3 RwNed.

75 Gezien het onbeperkte *ius sanguinis a matre* neergelegd in art. 3 lid 1 RwNed levert deze verplichting in de RwNed geen moeilijkheden op.

76 Gezien het onbeperkte *ius sanguinis* neergelegd in art. 3 lid 1 RwNed levert deze verplichting in de RwNed geen moeilijkheden op.

77 Zie art. 3 lid 2 RwNed.

vliegtuig is geregistreerd.⁷⁸ Een staat moet onder bepaalde voorwaarden aan een niet in die staat geboren staatloos kind zijn nationaliteit verlenen, indien een van de ouders ten tijde van de geboorte van het kind de nationaliteit van die staat bezat (artikel 4).⁷⁹ Volgens artikel 5 lid 1 mag een verandering van de nationaliteit als gevolg van een verandering van de burgerlijke staat slechts dan intreden, indien daarvan geen staatloosheid het gevolg is.⁸⁰

Opmerkelijk is voorts de bepaling van artikel 5 lid 2, krachtens welke aan een onwettig kind, dat een nationaliteit heeft verloren vanwege erkenning door een buitenlander, het recht moet worden gegeven om de verloren nationaliteit door een daartoe strekkend schriftelijk verzoek te herkrijgen. Deze herverkrijging mag slechts op grond van limitatief opgesomde redenen worden geweigerd.⁸¹ De uitstrekking van het verlies van de nationaliteit op de echtgenote of kinderen mag volgens artikel 6 nooit staatloosheid tot gevolg hebben.⁸²

Artikelen 7 en 8 geven een uitputtende opsomming van de omstandigheden waarbij het verlies van nationaliteit met staatloosheid tot gevolg is toegestaan. Artikel 8 lid 2 sub b staat zulks toe als de nationaliteit door frauduleus gedrag is verkregen.⁸³ Artikel 9 verbiedt de ontneming van de nationaliteit aan een persoon of een groep van personen op grond van overwegingen ingegeven door hun ras, etnologische afkomst, godsdienst of politieke overtuiging. Dit verbod is absoluut en niet onderworpen aan de voorwaarde dat het tot staatloosheid zou leiden.⁸⁴ Weis wijst erop dat het verbod van discriminatoire denationalisatie in dit verdrag in beginsel enkel de verdragssluitende partijen bindt, maar tegelijkertijd voert hij aan: '[it] is, however, a rule based on the principle of non-discrimination pervading the Charter of the United Nations in all its references to human rights and may well be on the way to become a general principle of international law'.⁸⁵ Artikel 10 gaat tenslotte over vermijding van staatloosheid in verband met statenopvolging.

78 Zie art. 6 lid 6 RwNed.

79 Gezien het bepaalde in art. 3 lid 1 RwNed levert deze verplichtingen geen moeilijkheden op.

80 Zie art. 14 lid 4 RwNed.

81 Zie art. 9 lid 2 RwNed.

82 Zie art. 14 lid 4 RwNed.

83 Zie art. 14 lid 1 RwNed.

84 Batchelor 1998, 171-174.

85 Weis 1979, 125.

3.9 **Het Verdrag betreffende beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit en betreffende militaire verplichtingen in geval van meervoudige nationaliteit (Straatsburg 1963) en protocollen**

Het was vooral de Raad van Europa, die zich in de loop der jaren intensief door aanbevelingen, resoluties, maar ook door het initiëren van internationale overeenkomsten met vragen van nationaliteitsrecht heeft beziggehouden. Het eerste belangrijke resultaat van deze inspanningen was het Verdrag betreffende beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit en betreffende militaire verplichtingen in geval van meervoudige nationaliteit, dat op 6 mei 1963⁸⁶ in Straatsburg werd gesloten.

Artikel 1 van dat verdrag bepaalt in de eerste plaats, dat burgers van een verdragsluitende staat, die door een uitdrukkelijke wilsverklaring de nationaliteit van een andere verdragsluitende staat verwerven, daardoor van rechtswege hun oude nationaliteit verliezen,⁸⁷ en het niet is toegestaan, de oude nationaliteit te behouden. Indien een minderjarige een vreemde nationaliteit van rechtswege door de naturalisatie, optie of hernaturalisatie van zijn ouders verwerft, verliest hij in beginsel eveneens de oude nationaliteit.⁸⁸ Een uitzondering geldt onder de in lid 3 vermelde voorwaarden, indien slechts één ouder de vreemde nationaliteit verwerft.

Artikel 2 regelt de mogelijkheid voor personen met meervoudige nationaliteit om van één van hun nationaliteiten afstand te doen.⁸⁹ Bepaald wordt, dat de toestemming tot het doen van afstand niet mag worden geweigerd, als de desbetreffende bipatride reeds meer dan tien jaren woont buiten de staat, waarvan hij de nationaliteit wil opgeven en woonachtig is op het grondgebied van een verdragsluitende partij, waarvan hij ook de nationaliteit bezit. Voor het doen van afstand mogen geen leges worden geheven. Het verdrag bevat verder regels betreffende de vervulling van militaire dienstplicht in geval van meervoudige nationaliteit. Het onderhavige verdrag trad in werking voor België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk en Zweden. Het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Spanje hebben uitsluitend de verdragsbepalingen betreffende militaire dienstplicht in geval van meervoudige nationaliteit geratificeerd. Duitsland en Zweden hebben

86 ETS 043; UNTS 634, 221; Trb. 1964, 4. In Nederland goedgekeurd door rijkswet van 19 december 1984, Stb. 1984, 627.

87 Vgl. art. 15 lid 1 sub a RwNed.

88 Vgl. art. 16 RwNed.

89 Zie art. 15 lid 1 sub b RwNed.

het Verdrag in 2001 opgezegd. Zweden heeft vervolgens in mei 2002 het Verdrag opnieuw geratificeerd, maar wel uitsluitend voor de bepalingen betreffende militaire dienst.

Het verdrag van Straatsburg werd door een protocol van 24 november 1977⁹⁰ gewijzigd. Artikel 2 van het verdrag werd zodanig gewijzigd, dat aan een meerderjarig persoon met meervoudige nationaliteit de toestemming tot het doen van afstand niet mag worden geweigerd, indien hij de betreffende nationaliteit van rechtswege bezit en zijn normale verblijfplaats buiten het grondgebied van die staat heeft. Op 24 november 1977⁹¹ werd ook nog een aanvullend protocol bij het Verdrag van Straatsburg aangenomen, waarin staten zich verplichten om andere lidstaten te informeren over de verwerving van de nationaliteit door burgers van die andere staten.

Ondanks het meervoudige nationaliteit bestrijdende Verdrag van Straatsburg uit 1963 nam het aantal gevallen van meervoudige nationaliteit sinds het begin van de jaren zeventig sterk toe. Debet daaraan was het feit, dat diverse Europese staten langzamerhand tot de overtuiging kwamen, dat ook op het gebied van het nationaliteitsrecht de gelijke behandeling van mannen en vrouwen gestalte moest worden gegeven en wel dusdanig, dat de gehuwde vrouw een geheel zelfstandige nationaliteit zou hebben en zij bovendien onder dezelfde voorwaarden als haar echtgenoot deze nationaliteit zou moeten kunnen doorgeven aan haar kinderen. Waar dus aan de ene kant meervoudige nationaliteit op de zwarte lijst werd geplaatst, werd meervoudige nationaliteit aan de andere kant aanvaard als een noodzakelijke consequentie van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Reeds door deze gespleten houding ten opzichte van dit verschijnsel werd door velen een vraagteken geplaatst bij de wenselijkheid meervoudige nationaliteit te bestrijden. Een tweede gegeven versterkte nog bij sommigen de wens om de uitgangspunten van het Verdrag van 1963 opnieuw te bespreken. Sinds het eind van de jaren vijftig kwam een migratiegolf op gang vanuit de Zuid-Europese staten naar de Noord-Europese staten. Vele Zuid-Europeanen zochten en vonden werk in Noord-Europa. Deze migratiegolf werd zeer bevorderd door de garantie van het vrij verkeer van personen, die door het EEG-Verdrag werd gegeven. Aanvankelijk verwachtte men, dat de migranten na verloop van tijd weer zouden terugkeren naar de landen van oorsprong. Enkele decennia daarna werd evenwel duidelijk, dat vele migranten en hun gezinnen zich permanent in andere staten hadden gevestigd. Velen van hen, alsmede hun afstammelingen wilden zich ook nationali-

90 ETS 095; Trb. 1981, 45.

91 ETS 096; Trb. 1981, 46.

teitsrechtelijk integreren in het land van hun woonplaats, veelal echter zonder de banden met de staat van hun voorouders te willen doorsnijden.⁹² Na lange onderhandelingen heeft dit er toe geleid, dat op 2 februari 1993 een tweede protocol behorend bij het Verdrag van 1963 ter ondertekening werd open gesteld.⁹³ Het protocol amendeert de uitgangspunten van het bedoelde Verdrag aanzienlijk. De nationaliteit van de oorspronkelijke staat zou in drie gevallen niet te hoeven worden verloren:

- a) indien personen de nationaliteit van het land van hun woonplaats verwerven en zij in dat land zijn geboren of daar als minderjarige naar toe zijn gegaan;
- b) indien personen de nationaliteit van hun echtgenoot verwerven;
- c) indien personen de nationaliteit van een van hun ouders verwerven, terwijl ze om de een of andere reden die nationaliteit niet bezitten.

Het tweede protocol is inmiddels in werking getreden tussen Nederland, Frankrijk en Italië. Voor Nederland trad het protocol in werking op 20 augustus 1996. Dit brengt met zich mee, dat het deze landen is toegestaan in de vermelde gevallen een uitzondering te maken op de hoofdregel van artikel 1 van het Verdrag van Straatsburg uit 1963. Die uitzondering moet dan wel volgen uit de nationale nationaliteitswetgeving. In Frankrijk en Italië was en is dat steeds het geval. Als een Fransman of een Italiaan na 20 augustus 1996 door optie of naturalisatie Nederlander wordt (respectievelijk is geworden) en in een van de in het tweede protocol vermelde categorieën valt, wordt door de betrokkene de oorspronkelijke nationaliteit niet verloren, omdat de Franse, respectievelijk Italiaanse nationaliteitswetgeving het vrijwillig verwerven van een vreemde nationaliteit niet als verliesgrond kennen. Verwerft een Nederlander door het afleggen van een optieverklaring of door naturalisatie de Franse of Italiaanse nationaliteit, dan wordt vanaf 1 april 2003 het Nederlanderschap evenmin verloren, als betrokkene tot de doelgroepen van het tweede protocol behoort. Bij verwerving van die nationaliteiten tussen 20 augustus 1996 en 1 april 2003 trad wel verlies op.⁹⁴ Dit werd veroorzaakt door het feit,

92 Kojanec 1999, 38.

93 ETS 149; Trb. 1994, 265; zie ook Trb. 1996, 201.

94 Een moeilijke kwestie is, of dat verlies dan optrad krachtens art. 1 Verdrag van Straatsburg uit 1963 of krachtens art. 15 sub a RwNed (in de destijds geldende redactie). Op het eerste gezicht lijkt deze vraag een academische te zijn. Het antwoord heeft evenwel consequenties voor de vraag, of betrokken personen een retro-optierecht op het Nederlanderschap hebben ex art. 26 RwNed (in de sinds 1 april 2003 geldende

dat de Nederlandse nationaliteitswetgeving toen nog niet in overeenstemming met de bedoeling van het tweede protocol was gebracht.

Terwijl de experts die door de diverse lidstaten van de Raad van Europa waren afgevaardigd om te beraadslagen over het zo-even vermelde protocol, in Straatsburg over nationaliteitskwesties debateerden, werd de wens geboren om algemene uitgangspunten van het nationaliteitsrecht in een apart verdrag neer te leggen. Na totstandkoming van het tweede protocol kregen derhalve de experts de opdracht een nieuw nationaliteitsverdrag uit te werken, hetgeen in 1997 leidde tot de totstandkoming van een opmerkelijke conventie (zie hierna paragraaf 3.18).

3.10 De overeenkomst inzake het uitwisselen van gegevens met betrekking tot het verkrijgen van nationaliteit (Parijs 1964)

Binnen het kader van de Internationale Commissie voor de Burgerlijke Stand (CIEC) zijn eveneens verdragen betreffende het nationaliteitsrecht tot stand gekomen. Vermeld zij in de eerste plaats de op 10 september 1964 in Parijs gesloten Overeenkomst inzake het uitwisselen van gegevens met betrekking tot het verkrijgen van nationaliteit⁹⁵ tot stand. Deze overeenkomst bevat geen materieelrechtelijke voorschriften. Het belang van dit verdrag is echter in zoverre niet onaanzienlijk, omdat juist precieze inlichtingen over de verwerving van een vreemde nationaliteit wezenlijk kunnen zijn om vast te stellen, dat de oude nationaliteit werd verloren, indien een land het vrijwillig verwerven van een vreemde nationaliteit als verliesgrond voor de eigen nationaliteit hanteert.⁹⁶

3.11 Internationale conventie ter bestrijding van rassendiscriminatie (New York 1966)

Uit artikel 5 Internationale conventie ter bestrijding van rassendiscriminatie⁹⁷ volgt, dat staten die partij zijn geen enkel recht mogen laten afhangen van ras,

versie). Art. 26 lid 1 vermeldt namelijk wel art. 15 sub a RwNed, maar niet art. 1 Verdrag van Straatsburg, Jurisprudentie over deze kwestie ontbreekt tot nog toe.

95 UNTS 932, 81; Trb. 1965, 91. In Nederland goedgekeurd op 19 januari 1967.

96 Vgl. art. 2 van de boven in par. 3.3 vermelde tweede conventie van Montevideo uit 1933.

97 UNTS 660, 195; Trb. 1966, 237. In Nederland goedgekeurd door rijkswet van 10 december 1971, Stb. 1972, 81.

huidskleur of nationale of etnische oorsprong. Dit geldt in het bijzonder ook voor de nationaliteit (vermeld sub d, onder iii).⁹⁸

Het recht op nationaliteit is op deze wijze verbonden aan het recht op gelijke behandeling en het verbod op discriminatie. Dit is in het bijzonder van belang omdat dat veel van de gevallen van ontneming van nationaliteit die tot nu toe hebben plaatsgevonden, aangemerkt kunnen worden als ontneming van nationaliteit op grond van ras, etniciteit, geloof of politieke overtuiging.⁹⁹

In dit verband mag niet onvermeld blijven dat de International convention on the suppression and punishment of the crime of apartheid uit 1973¹⁰⁰ uitdrukkelijk apartheid met betrekking tot de nationaliteit verbodt in artikel II sub c:

‘For the purpose of the present Convention, the term ‘the crime of apartheid’, which shall include similar policies and practices of racial segregation and discrimination as practiced in southern Africa, shall apply to the following inhuman acts committed for the purpose of establishing and maintaining domination by one racial group of persons over any other racial group of persons and systematically oppressing them: ...

c) Any legislative measures and other measures calculated to prevent a racial group or groups from participation in the political, social, economic and cultural life of the country and the deliberate creation of conditions preventing the full development of such group or groups, in particular by denying to members of a racial group or groups basic human rights and freedoms, including ... the right to a nationality, ...’

3.12 **Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (New York 1966)**

In het spoor van artikel 15 van de Universele Verklaring van de rechten van de mens garandeert artikel 24 lid 3 van het op 19 december 1966 te New York gesloten Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten,¹⁰¹ dat elk kind het recht heeft een nationaliteit te verwerven. Welke nationaliteit zou moeten worden verworven en hoe deze verwerving zou moeten worden gerealiseerd – van rechtswege of via de uitoefening van een optierecht of een recht

98 De RwNed kent geen sporen van een dergelijke verboden discriminatie.

99 Donner, 153-154.

100 UNTS 1015, 243; daarover Zilbershats, 11.

101 Trb. 1969, 99. In Nederland goedgekeurd door wet van 24 november 1978, Stb. 624.

op registratie – wordt echter niet uitgewerkt.¹⁰² Van staten wordt verlangd dat ze iedere passende maatregel nemen, zowel op nationaal niveau als in hun samenwerking met andere staten, om ieder kind bij zijn geboorte een nationaliteit te garanderen.¹⁰³ Uit de travaux préparatoires blijkt dat de partijstaten het erover eens waren dat staatloosheid onder kinderen moest worden voorkomen,¹⁰⁴ hoewel sommigen het ook betreurden dat er een algemeen recht op nationaliteit ontbrak in het verdrag.¹⁰⁵ Er werd echter op gewezen dat naturalisatie geen recht kon zijn van een individu maar dat het louter verleend kon worden door de staat zelf.¹⁰⁶ Hierbij werd het Verdrag tot beperking der staatloosheid als argument aangedragen. Enerzijds als excuus voor het ontbreken van een algemeen recht op nationaliteit in het IVBPR-verdrag, immers het recht op nationaliteit was beter beschermd door het Verdrag tot beperking der staatloosheid. Anderzijds werd het Verdrag aangevoerd als bewijs voor het gebrek aan consensus onder staten met betrekking tot staatloosheid, aangezien het Verdrag tot beperking der staatloosheid slechts door een beperkt aantal staten was geratificeerd.¹⁰⁷

3.13 **Europese conventie over de adoptie van kinderen (Straatsburg 1967)**

Artikel 11 van de op 24 april 1967 gesloten Europese conventie over de adoptie van kinderen¹⁰⁸ schrijft voor dat de verwerving van de nationaliteit van de adoptiefouders door een buitenlands geadopteerd kind zal worden gefaciliteerd. Adoptie van een kind door buitenlanders zal slechts verlies van de nationaliteit mogen veroorzaken, indien het kind een andere nationaliteit verwerft of reeds bezit. Het Nederlandse recht is in overeenstemming met deze uitgangspunten. Aangetekend zij echter, dat Nederland dit Europese verdrag niet heeft geratificeerd.

102 Donner, 164.

103 General Comment nr. 17, Human Rights Committee, CCPR/C/21/Rev. 1, p. 23.

104 A/C.3/SR.1172; A/C.3/SR.1177.

105 Chan, 4.

106 Chan, 4.

107 Slechts 27 staten hebben het verdrag geratificeerd.

108 ETS 058. Nederland is geen partij bij dit verdrag.

Nederland is wel partij bij het op 29 mei 1993 te 's-Gravenhage tot stand gekomen verdrag inzake de bescherming van kinderen en samenwerking op het gebied van de interlandelijke adoptie.¹⁰⁹

Ten aanzien van de rechtspositie van adoptiekinderen (en pleegkinderen) zij nog gewezen op artikel 8 van de Declaration on social and legal principles relating to the protection and welfare of children, with special reference to foster placement and adoption nationally and internationally uit 1986:¹¹⁰

‘The child should at all times have a name, a nationality and a legal representative. The child should not, as a result of foster placement, adoption or any alternative regime, be deprived of his or her name, nationality or legal representative unless the child thereby acquires a new name, nationality or legal representative’.

3.14 **Amerikaanse conventie van de rechten van de mens (San José, Costa Rica 1969)**

Artikel 20 van de op 22 november 1969 gesloten Amerikaanse conventie van de rechten van de mens¹¹¹ garandeert – anders dan de Europese pendant – het recht op een nationaliteit in het voetspoor van artikel 15 van de Universele Verklaring van de rechten van de mens:

- ‘1. Every person has the right to a nationality.
2. Every person has the right to the nationality of the state in whose territory he was born if he does not have the right to any other nationality.
3. No one shall be arbitrarily deprived of his nationality or of the right to change it’.

Van belang is in het bijzonder het tweede lid, waarin de verwerving van de nationaliteit van het land van geboorte wordt gegarandeerd voor het geval dat het kind geen andere nationaliteit verwerft.¹¹² De verplichting van lid 2 sluit nauw aan bij de op het Amerikaans continent heersende beginsel van *ius soli*.

109 Trb. 1996, 94.

110 ILM 1987, 1096. Zie ook Zilbershats, 11.

111 O.A.S. Treaty Series No. 36, 1144 UNTS 123; reprinted in Basic Documents Pertaining to Human Rights in the Inter-American System, OEA/Ser.L.V/II.82 doc.6 rev.1 at 25 (1992).

112 Zilbershats, 18.

Het Inter-Amerikaans Hof van de Rechten van de Mens oordeelde in een belangrijke Advisory Opinion¹¹³ dat artikel 20 AMVRM twee aspecten van het recht op nationaliteit vertegenwoordigde. Niet alleen brengt het recht op nationaliteit diplomatieke bescherming met zich mee, maar tegelijkertijd biedt het verbod op willekeurige ontneming een individu bescherming tegen effectieve ontneming van al zijn politieke en burgerlijke rechten die verbonden waren aan zijn nationaliteit.¹¹⁴

3.15 De Overeenkomst van Bern inzake beperking van het aantal gevallen van staatloosheid van 1973

Weer in het kader van de Internationale Commissie van de Burgerlijke Stand (CIEC) kwam tot stand het Verdrag van Bern inzake beperking van het aantal gevallen van staatloosheid van 13 september 1973.¹¹⁵ Artikel 1 bepaalt, dat een kind, waarvan de moeder de nationaliteit van een lidstaat bezit, de nationaliteit van de moeder verkrijgt indien het anders staatloos zou zijn. Artikel 2 stelt vast, dat voor de toepassing van artikel 1 het kind van een vader, die vluchteling is, wordt behandeld, alsof het niet de nationaliteit van de vader zou bezitten. Dit in 1985 door Nederland geratificeerde verdrag heeft thans – daar artikel 3 lid 1 RwNed het Nederlanderschap toekent aan alle kinderen van een Nederlandse moeder – geen belang meer. Nederland heeft het verdrag daarom opgezegd (zie artikel 2 van de Rijkswet van 21 december 2000, Stb. 619) en is sinds 13 september 2001 niet meer gebonden. Vanwege een zekere terugwerkende kracht die het verdrag voorschrijft voor kinderen die minderjarig zijn ten tijde van de inwerkingtreding van het verdrag voor de betrokken staat, blijft het relevant voor tussen 1964 en 1985 in het buitenland geboren kinderen van een Nederlandse vrouw en haar niet-Nederlandse echtgenoot.

113 In de zaak: Proposed Amendments to the Naturalisation Provisions of the Constitution of Costa Rica, Advisory Opinion van 19 januari 1984, Nr. OC-4/84. Zie <http://www1.umn.edu/humanrts/iachr/b_11_4ds.htm> (laatstelijk bezocht op 21 juli 2004). Zie over deze uitspraak ook Zilbershats, 33.

114 Par. 34.

115 Trb. 1974, 32. In Nederland goedgekeurd door rijkswet van 19 december 1984, Stb. 1984, 627. Het verdrag werd opgezegd met werking per 13 september 2001. Zie Trb. 2001, 41.

3.16 Verdrag inzake uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (New York 1979)

Van groot belang is artikel 9 van het op 10 december 1979 gesloten Verdrag inzake uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen¹¹⁶ waarin wordt voorgeschreven om vrouwen gelijke rechten als mannen te verlenen met betrekking tot het verkrijgen van een nationaliteit, van nationaliteit te veranderen of deze te behouden. Volgens lid 1 moet in het bijzonder worden gewaarborgd dat noch een huwelijk met een buitenlander, noch een wijziging van nationaliteit van de echtgenoot staande huwelijk, automatisch de nationaliteit van de echtgenote verandert, haar staatloos maakt of haar dwingt de nationaliteit van haar echtgenoot aan te nemen. In verband met de ratificatie van dit verdrag heeft – zoals boven reeds werd vermeld in paragraaf 3.6 – Nederland het verdrag van New York uit 1957 opgezegd.

Artikel 9 lid 2 verplicht staten er toe om vrouwen gelijke rechten als mannen te verlenen wat de nationaliteit van hun kinderen betreft. Sinds 1 januari 1985 is in de RwNed het traditionele *ius sanguinis a patre* vervangen door een *ius sanguinis a matre et patre*. Opmerkelijk is evenwel, dat sinds 1 april 2003 met betrekking tot buiten huwelijk geboren kinderen een ongelijke behandeling van mannen en vrouwen kan wordenesignaleerd. Indien een Nederlandse man na de geboorte van een buitenhuwelijk geboren kind dit kind erkent, verwerft het daardoor niet meer het Nederlanderschap, maar kan pas na drie jaren verzorging en opvoeding te hebben genoten van de erkenner door bevestiging van een optieverklaring de Nederlandse nationaliteit verwerven. Niet vrouwen, maar mannen worden door die nieuwe regeling gediscrimineerd.

Het verdrag inzake uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen is door heel veel staten geratificeerd. Opmerkelijk is evenwel, dat maar liefst 21 staten een voorbehoud hebben gemaakt ten aanzien van de inhoud van artikel 9.¹¹⁷

116 UNTS 660, 195; Trb. 1980, 146. In Nederland goedgekeurd door rijkswet van 3 juli 1991, Stb. 355.

117 Zie voor de tekst van de voorbehouden De Groot 2002 (Nationaliteitswetgeving), 887-892.

3.17 Verdrag inzake de rechten van het kind (New York 1989)

Ook het op 20 november 1989 gesloten Verdrag inzake de rechten van het kind¹¹⁸ garandeert het recht op een nationaliteit. Artikel 7 lid 1 stelt dat een kind vanaf de geboorte het recht een nationaliteit te verwerven.¹¹⁹ Welke nationaliteit verworven moet kunnen worden, wordt weer niet vermeld. Lid 2 van artikel 7 onderstreept, dat staten de verwezenlijking van dit recht in het bijzonder moeten waarborgen wanneer het kind anders staatloos zou zijn.¹²⁰

Van wellicht nog groter belang is artikel 8 van dit verdrag. Het eerste lid verplicht staten tot eerbiediging van het recht van het kind zijn of haar identiteit te behouden, met inbegrip van nationaliteit, zonder onrechtmatige inmenging.¹²¹ Kwestieus is uiteraard, wanneer sprake is van 'onrechtmatige inmenging' ('unlawful interference'). Het tweede lid van artikel 8 stelt vervolgens:

'Wanneer een kind op niet rechtmatige wijze [in het Engels: "illegally"] wordt beroofd van enige of alle bestanddelen van zijn of haar identiteit, verlenen de Staten die partij zijn passende bijstand en bescherming, teneinde zijn identiteit snel te herstellen'.

Opmerkelijk is het feit dat in het eerste lid het woord 'unlawful' wordt gebruikt, terwijl het tweede lid over 'illegal' spreekt.¹²²

De garantie van artikel 8 is belangrijk. Het is op het eerste gezicht niet eenvoudig om zich een toepassing van de garantie van artikel 8 voor te stellen. Wij menen echter dat zich in het Nederlandse nationaliteitsrecht een situatie voor kan doen, die strijd oplevert met artikel 8, in combinatie met artikel 12 Verdrag van de rechten van het kind. Sinds 1 april 2003 laat artikel 16 lid 1 sub b *RwNed* toe dat een minderjarige door het afleggen van een daartoe strekkende verklaring afstand doet van zijn Nederlanderschap, mits hij of zij tevens de (vreemde) nationaliteit van een ouder bezit. De afstandsverklaring moet

118 UNTS 1577, 3; Trb. 1990, 170. In Nederland goedgekeurd door rijkswet van 24 november 1994, Stb. 862.

119 Vgl. reeds principle 3 van de Declaration of the rights of the child, UN General Assembly Resolution 1386 (XIV) van 20 november 1959: 'The child shall be entitled from his birth to a name and a nationality'.

120 Vgl. art. 6 lid 1 sub b *RwNed*.

121 Van Bueren, 367.

122 Tang Lay Lee, 144-145.

schriftelijk worden afgelegd.¹²³ Volgens artikel 2 lid 3 RwNed wordt een dergelijke afstandsverklaring voor een minderjarige door hun wettelijk vertegenwoordiger afgelegd. Artikel 2 lid 4 RwNed stelt vervolgens, dat een minderjarige van 12 jaar of ouder in de gelegenheid moet worden gesteld hun zienswijze naar voren te brengen omtrent de verkrijging of medeverkrijging, of verlening of medeverlening van het Nederlanderschap. Over horen over een mogelijk *verlies* van het Nederlanderschap wordt niets geregeld. Dat is o.i. in flagrante strijd met artikel 12 van het Verdrag van de rechten van het kind, dat staten er toe verplicht om het kind dat in staat is zijn of haar eigen mening te vormen, het recht te geven die mening vrijelijk te uiten in alle aangelegenheden die het kind betreffen, waarbij aan de mening van het kind passend belang wordt gehecht in overeenstemming met zijn of haar leeftijd en rijpheid.

Artikel 16 lid 1 sub b RwNed is in dit perspectief uitermate problematisch. Stel een dochter van Marokkaanse ouders is in Nederland geboren en verwierf behalve de Marokkaanse nationaliteit iure sanguinis het Nederlanderschap ex artikel 3 lid 3 RwNed. Als het meisje zeventien jaar oud is, stellen de ouders haar voor om te huwen met een in Marokko woonachtige achterneef. Zij bezoekt deze in Marokko, maar deelt vervolgens telefonisch haar ouders mee, dat zij met de desbetreffende man niet in het huwelijk wenst te treden. Ze kondigt aan spoedig weer in Nederland terug te keren. Vervolgens zou de vader namens zijn dochter een verklaring van afstand van het Nederlanderschap kunnen afleggen. Hij hoeft daarover zijn dochter niet van te voren te informeren. Het verlies van de Nederlandse nationaliteit lijkt ook tegen de wil van de dochter op te treden. Een dergelijke conclusie veroordeelt zichzelf. Het komt ons voor, dat slechts geconcludeerd kan worden dat een andere gevolgtrekking moet worden gemaakt, als men aanneemt, dat het afleggen van een dergelijke afstandsverklaring door de vader zonder of zelfs tegen de wil van de dochter een onrechtmatig beroven van de identiteit van de dochter in de zin van artikel 8 Verdrag van de rechten van het kind impliceert.¹²⁴ Wij zouden dit willen bepleiten.

123 Zie art. 62 Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap van 15 april 2002, Stb. 2002, 231.

124 Zie hierover ook het rapport van De Groot/Vrinds voor de derde Europese nationaliteitsconferentie (Straatsburg, 11 en 12 oktober 2004).

Het Verdrag inzake de rechten van het kind is door zeer vele landen geratificeerd. Twaalf landen hebben echter een de nationaliteit betreffend voorbehoud gemaakt ten aanzien van de inhoud van artikel 7 of 8.¹²⁵

3.18 Europees Verdrag inzake nationaliteit (Straatsburg 1997)

Op 6 november 1997 is te Straatsburg het Europese Verdrag inzake nationaliteit (hieronder ook aangeduid als ECN) ondertekend.¹²⁶ Na een omschrijving van de doelstelling van het Verdrag (artikel 1) en enkele definities van de in het Verdrag gehanteerde termen (artikel 2) worden eerst een aantal algemene beginselen van nationaliteitsrecht geformuleerd (artikel 3-5).

Voorop staat de autonomie van staten bij de regeling van hun nationaliteit; de nationaliteitsregeling van een staat moet worden aanvaard door andere staten, voorzover de regeling in overeenstemming is met volkenrechtelijke verdragen, internationaal gewoonterecht en algemene rechtsbeginselen met betrekking tot de nationaliteit (artikel 3). Vervolgens wordt vastgelegd, dat iedereen recht heeft op een nationaliteit, dat staatloosheid wordt vermeden, dat aan niemand willekeurig zijn nationaliteit zal worden ontnomen en dat een huwelijk geen invloed heeft op de nationaliteit van een der echtgenoten (artikel 4). Een apart artikel is gewijd aan non-discriminatie. Nationaliteitswetgeving mag niet discrimineren naar geslacht, religie, ras, huidskleur of nationale of etnische origine.

De vermelde beginselen zijn niet origineel. Zij zijn overgenomen uit diverse andere hier boven reeds vermelde verdragen. Een verdienste van het nieuwe verdrag is evenwel, dat ze nu in onderlinge samenhang worden gepresenteerd. Men beseffe bovendien, dat diverse verdragen waaraan beginselen zijn ontleend, niet door alle staten die nu hebben geparticipeerd bij de totstandkoming van het onderhavige Verdrag zijn geratificeerd. De 'herhaling' van reeds elders verwoorde uitgangspunten is dus ook derhalve zeker geen overbodige luxe.

Nieuw is wel de bepaling van artikel 5 lid 2: Verdragsluitende staten zullen zich doen leiden door het beginsel van niet discriminatie van hun eigen onderdanen, ongeacht het feit of zij deze nationaliteit door geboorte bezitten of

125 Zie voor de tekst van de voorbehouden De Groot 2002 (Nationaliteitswetgeving), 894, 895.

126 ETS 166; Trb. 1998, 10. In Nederland goedgekeurd door ~~rijkswet~~ van 21 december 1984, Stb. 627.

Loo, 619

font

later hebben verkregen.¹²⁷ Toegegeven zij echter, dat de onderhavige discriminatie niet echt wordt verboden: de staten zullen zich slechts door dit uitgangspunt 'laten leiden'.

De kernbepalingen van het Verdrag worden gevormd door de artikelen 6 tot en met 9 omtrent de verwerving en het verlies van de nationaliteit.¹²⁸ Deze bepalingen spelen een belangrijke rol bij het harmoniseren van de nationaliteitswetgevingen van de Verdragspartijen. Artikel 6 betreft de verwervingsgronden van een nationaliteit maar een grote beperking van de nationale autonomie is nog niet echt het geval, de staten hebben nog veel ruimte om de verwerving zelf te reguleren.¹²⁹ Daarentegen is er in de artikelen 7 en 8 sprake van een uitputtende opsomming van de verliesgronden van de nationaliteit die door het Verdrag worden toegestaan. Het ECN is nog een stapje verder gegaan door een algemeen verbod neer te leggen op de ontneming van nationaliteit ex lege, behalve dan in zeer specifieke en nauw interpreteerbare gevallen, die bijna onder geen enkel beding mogen leiden tot de staatloosheid van de persoon in kwestie.¹³⁰ Dit is de eerste keer dat er in een verdrag is getracht aan te geven welke verwervingsgronden in het nationaliteitsrecht van staten wenselijk zijn en welke verliesgronden aanvaardbaar.

Artikel 9 Verdrag geeft regels over de hervverkrijging van de nationaliteit, indien deze om de een of andere reden is verloren. Elke verdragsluitende staat dient het hervverkrijgen van zijn nationaliteit door voormalige onderdanen die hun wettige en gewone verblijf op zijn grondgebied hebben, te vergemakkelijken.¹³¹

De artikelen 10-13 betreffen vervolgens procedures die met de nationaliteit te maken hebben. Verzoeken met betrekking tot de verwerving, het behoud, het verlies, de terugverwerving en bewijsstukken betreffende de nationaliteit moeten binnen redelijke tijd worden behandeld (artikel 10).¹³² De beslissingen op deze verzoeken moeten schriftelijk worden gemotiveerd (artikel 11); tegen deze beslissingen moet beroep mogelijk zijn (artikel 12)¹³³ en de

127 Het Nederlandse nationaliteitsrecht kent een dergelijke discriminatie niet, anders dan bijvoorbeeld in Frankrijk of Spanje het geval is.

128 Zie voor een gedetailleerde beschouwing over de artikelen 6-9: De Groot, FJR 1998, 236; De Groot, MJ 2000, 129; De Groot, MR 2002, 6.

129 Batchelor 1999, 56 en 58.

130 Artikel 7 lid 1 ECN jo. Artikel 7 lid 3 ECN.

131 Zie art. 6 lid 1 sub f, alsmede art. 8 lid 2 RwNed.

132 Zie art. 6 lid 4, alsmede art. 9 lid 3 RwNed.

133 In Nederland is dat op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht het geval; zie voorts art. 17 e.v. RwNed.

tarieven voor de behandeling van verzoeken, alsmede voor het beroep mogen niet onredelijk zijn (artikel 13).¹³⁴ Voor vele staten mogen deze regels vanzelfsprekend zijn. Zeker niet in alle Europese staten worden deze uitgangspunten echter nagekomen.

De nieuwe overeenkomst wijdt vijf artikelen (artikel 14-18) aan de meervoudige nationaliteit. De desbetreffende artikelen manifesteren de aarzelende houding die ook blijkt uit het tweede protocol bij het Verdrag van 1963: Staten mogen de meervoudige nationaliteit bestrijden, maar zouden dit zeker niet in alle gevallen moeten doen. Doelstelling bij de formulering van de artikelen 14-18 is kennelijk geweest, dat de inhoud van deze artikelen voor geen enkele staat een obstakel mag zijn om het nieuwe verdrag te ratificeren.

De artikelen 19-21 betreffen de beginselen die in het oog gehouden moeten worden ingeval van staten-successie. De artikelen zijn met name opgenomen met het oog op de moeilijkheden die ontstonden op nationaliteitsrechtelijk gebied na het uiteenvallen van Joegoslavië, de Sovjet Unie en Tsjechoslowakije.

Nadat de artikelen 22 en 23 gewijd zijn aan problemen van militaire dienst in geval van dubbele nationaliteit, gaan de artikelen 24-26 over samenwerking van staten op het gebied van het nationaliteitsrecht, in het bijzonder met betrekking tot de uitwisseling van informatie.

Het ECN voorziet echter niet in een geschillenbeslechtsmechanisme. Het Europees Hof van de Rechten van de Mens is geen bevoegdheid toegekend en heeft geen enkele invloed op de interpretatie en toepassing van het Verdrag. Dit betekent dat individuen geen individueel klachtrecht hebben, hoewel ze kunnen proberen hun klachten behandeld te krijgen via de politieke weg, i.e. via de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa.¹³⁵

Hoewel het ECN voorbereid is onder auspiciën van de Raad van Europa, betekent dit niet noodzakelijkerwijs dat het toepassingsbereik van het verdrag zich beperkt tot Europa.¹³⁶ Het staat de niet Verdragspartijen die meegewerkt

134 Deze verplichting is interessant, nu de naturalisatie- en optietarieven in de staten die partij zijn bij het Europees verdrag inzake nationaliteit aanmerkelijk verschillen. Een vergelijkende studie van de tarieven hoopt De Groot over enkele maanden te kunnen publiceren. Daarbij zullen overigens de kosten van de naturalisatietoetsen (die voor rekening van de aanvrager komen) als naturalisatiekosten worden meegeteld. Ook zal rekening moeten worden gehouden met de kosten van het doen van afstand van een andere nationaliteit, omdat in vele gevallen het doen van die afstand *conditio sine qua non* is voor het verlenen van de naturalisatie.

135 Hall 1999, 601.

136 Hall 1999, 600; Kojanec, 39; Sabourin, 113-123.

hebben aan de totstandkoming van het Verdrag¹³⁷ ten alle tijde vrij om toe te treden tot het Verdrag, zo ook andere staten¹³⁸ die door het Comité van Ministers worden uitgenodigd om toe te treden tot het verdrag.¹³⁹ Het is derhalve een verdrag met universele pretentie.

Met betrekking tot het Europees verdrag inzake nationaliteit is de vraag opgekomen, of de bepalingen van dit verdrag rechtstreekse werking in de Nederlandse rechtsorde kunnen hebben, zodat een nationaalrechtelijke regel waarvan wordt geconcludeerd dat deze in strijd is met een rechtstreeks werkende bepaling van het Europees verdrag, buiten toepassing moet worden gelaten. De vraag is actueel nu de verliesbepaling van artikel 15 lid 1 sub d *RwNed* (intrekking van naturalisatie, indien de betrokkene heeft nagelaten na de totstandkoming van zijn naturalisatie al het mogelijke te doen om zijn oorspronkelijke nationaliteit te verliezen) op gespannen voet staat met de limitatieve opsomming van aanvaardbare gronden van verlies van de nationaliteit in artikel 7 en 8 van het Europees verdrag. De enige in het verdrag vermelde verliesgrond die artikel 15 lid 1 sub d *RwNed* wellicht zou kunnen dekken is artikel 7 lid 1 sub b ECN: verkrijging van de nationaliteit van de staat die partij is, door middel van aan de aanvrager toe te schrijven bedrieglijk gedrag, valse informatie of verzwijging van enig relevant feit. Het is evenwel evident, dat de tekst van artikel 7 lid 1 sub b ECN in de Nederlandse nationaliteitswet een pendant heeft in artikel 14 lid 1 *RwNed*. Niettemin zij toegegeven, dat het toelichtend rapport op artikel 7 lid 1 sub b ECN ook melding maakt van een verliesgrond als die in artikel 15 lid 1 sub d *RwNed*. De vraag komt dan op, of die vermelding in het toelichtend rapport relevant is, nu een verliesgrond als die van artikel 15 lid 1 sub d *RwNed* strict genomen niet wordt gedekt door de bewoordingen van artikel 7 lid 1 sub b ECN. De spanning tussen de tekst van artikel 7 lid 1 sub b ECN en de toelichting daarop is nog groter geworden, nu Oostenrijk (het enige Europese land dat een op artikel 15 lid 1 sub d *RwNed* gelijkende verliesgrond kent) bij de ratificatie van het ECN een voorbehoud heeft gemaakt, teneinde de bedoelde verliesgrond te kunnen handhaven. Nederland heeft een dergelijk voorbehoud niet gemaakt. Voor de burger is het voorgaande uiteraard met name relevant als artikel 15 lid 1 sub d *RwNed* buiten toepassing moet worden gelaten, indien men zou aannemen dat die bepa-

137 Negen niet Verdragsluitende staten hebben deelgenomen aan de uitwerking van het ECN: Armenië, Azerbadzjan, Wit-Rusland, Bosnië-Herzegovina, Canada, Georgië, het Vaticaan, Kirgizië en de Verenigde Staten.

138 Art. 28 lid 1 en art. 29 lid 1 ECN.

139 Hall 1999, 600.

ling niet door voorschriften van het ECN wordt gedekt. In dat verband is het antwoord op de vraag relevant of het ECN überhaupt rechtstreeks kan werken.

Wie die tekst van het ECN leest, komt zondermeer bepalingen tegen die voldoende concreet zijn om rechtstreekse werking te kunnen hebben. Dat is met name het geval met artikel 7, dat na de inleidende woorden 'Een Staat die Partij is, mag in zijn nationale wetgeving niet voorzien in het verlies van zijn nationaliteit van rechtswege of op initiatief van de Staat die Partij is, behoudens in de volgende gevallen' een limitatieve lijst van aanvaardbare verliesgronden geeft. Een complicatie is evenwel het feit, dat een curieuze opmerking wordt gemaakt in het toelichtend rapport op artikel 1. Artikel 1 stelt:

'In dit Verdrag worden beginselen en regels vastgelegd inzake de nationaliteit van natuurlijke personen, alsmede regels inzake de militaire verplichtingen in geval van meervoudige nationaliteit, waarmee de nationale wetgeving van de Staten die Partij zijn in overeenstemming moet zijn'.

Het toelichtend rapport zegt:

'The latter part of this provision, requiring the internal law of States to conform, is meant to indicate that the principles and rules contained in this Convention are not self-executing and that, therefore, States in transposing them into their internal law may take into account their own particular circumstances'.

Het is deze toelichting, die verwarring sticht. Het is duidelijk dat de ECN geen bepalingen bevat op grond waarvan een nationaliteit kan worden verworven of verloren. Dergelijke bepalingen kwamen wel voor in het Straatsburgse verdrag van 1963 (zie paragraaf 3.9). Op grond van het Verdrag van 1963 kon door vrijwillig verwerven van de nationaliteit van een andere staat de oude nationaliteit worden verloren, zelfs als het nationale recht van de desbetreffende staat niet in een dergelijk verlies voorzag. Het feit dat dit type voorschriften in de ECN ontbreekt is geen reden, om aan te nemen dat nationaalrechtelijk regels die in strijd zijn met het ECN niettemin geldig zijn, totdat zij door de nationale staat worden herroepen.

3.19 De Overeenkomst van Lissabon betreffende de afgifte van een nationaliteitscertificaat van 1999

Op 14 september 1999 is te Lissabon een door de Internationale Commissie voor de Burgerlijke Stand geïnitieerde Overeenkomst betreffende de afgifte van een nationaliteitscertificaat tot stand gekomen.¹⁴⁰ Dit Verdrag beoogt aan te sluiten bij het Europees Verdrag inzake nationaliteit, dat in enkele bepalingen het afgeven van een verklaring betreffende het bezit van een nationaliteit vermeldt. Het Verdrag verplicht een staat tot het op verzoek afgeven van een verklaring van bezit van zijn nationaliteit. De andere verdragsluitende staten zijn vervolgens verplicht om deze verklaring te accepteren totdat het tegendeel is bewezen. Het Verdrag van Lissabon is nog niet in werking getreden.

3.20 Enkele toekomstige ontwikkelingen

Boven bleek al dat de Verenigde Naties enkele Verdragen op het gebied van het nationaliteitsrecht hebben geïnitieerd. Ook zijn in enkele meer algemene mensenrechtenverdragen van de Verenigde Naties bepalingen betreffende de nationaliteit opgenomen. Thans wordt binnen de Verenigde Naties gewerkt aan een internationaal document met regels over de nationaliteit van natuurlijke personen in geval van statenopvolging. In de 54ste zitting van de Algemene Vergadering op 9 december 1999 ging men in beginsel akkoord met een tekst aanvaard door een speciaal daartoe benoemde commissie van experts.¹⁴¹

Over regels betreffende de nationaliteit en statensuccessie wordt ook gewerkt in de boezem van de Raad van Europa. Waarschijnlijk wordt in oktober 2004 een protocol behorend bij het Europees verdrag inzake nationaliteit aanvaard.¹⁴²

140 Zie De Groot 2003 (Handboek), 102-106.

141 Zie voor de tekst van de Draft articles on nationality of natural persons in relation to the succession of states: De Groot 2003 (Handboek), 107-113; Zilbershats, 216-223.

142 Zie <http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_co-operation/Foreigners_and_citizens/Nationality/Experts_Committee_CJ-NA/2003/CJNA%20_2003_%205%20Appendix%20III.pdf> (laatstelijk bezocht op 21 juli 2004).

4. BEPERKING VAN DE AUTONOMIE DOOR ONGESCHREVEN VOLKENRECHT

Naast de verdragsbeperkingen zou de autonomie van staten op het gebied van de nationaliteitswetgeving ook kunnen worden beperkt door volkenrechtelijk gewoonterecht of door algemene rechtsbeginselen. Deze mogelijkheid wordt reeds door de tweede zin van artikel 1 van het Verdrag van Den Haag aangegeven en ook onderstreept door artikel 3 lid 2 Europees Verdrag inzake nationaliteit. Of zulke beperkingen inderdaad bestaan, is in de literatuur omstreden. Enkele auteurs ontkennen dat er volkenrechtelijk gewoonterecht bestaat, dat de autonomie van staten op dit gebied zou beperken. Zo concludeerde Lillich dat, tenzij er meer staten het Haagse Verdrag zouden ratificeren en artikel 15 Universele Verklaring van de rechten van de mens meer wijdverbreide steun zou ontvangen, het recht op nationaliteit een relatief nietszeggend recht zou blijven en zeker nooit als volkenrechtelijk gewoonterecht zou worden erkend.¹⁴³ Van Panhuys meende op zijn beurt dat zo lang er geen overeenstemming wordt bereikt over onder welke voorwaarden men rechtens de nationaliteit van een staat mag opeisen, het recht op een nationaliteit niet alleen betekenisloos blijft maar ook van geen enkele waarde is in de bestrijding of in de beperking van staatsloosheid.¹⁴⁴ Voorts achtte Weis met enige terughoudendheid dat '[t]here are no rules of customary international law for the avoidance of ... statelessness, ... unless one maintains, ... that a State is in certain circumstances (e.g., either *jure sanguinis* or *jure soli*, or the successor State in the case of State succession) obliged by international law to confer its nationality on certain persons.'¹⁴⁵

Anderen proberen echter bepaalde regels van volkenrechtelijk gewoonterecht waar te nemen waardoor de nationale autonomie inderdaad zou zijn beperkt.¹⁴⁶ De meningen over de inhoud van deze volkenrechtelijke regels lopen dan weer uiteen. Bij de beantwoording van de vraag naar de volkenrechtelijke beperkingen van de autonomie van staten op het gebied van het nationaliteitsrecht worden auteurs kennelijk door hun algemene houding ten opzichte van het volkenrecht beïnvloed.

Op deze plaats willen wij een tussenoplossing verdedigen. Vastgesteld moet worden, dat de nationaliteitsregelingen van de diverse staten en détail te verschillend zijn om op een algemene rechtsovertuiging of een algemene sta-

143 Lillich, 154.

144 Panhuys, 222.

145 Weis, 198.

146 Hierover Makarov, 94, 95.

tenpraktijk te kunnen wijzen, die het mogelijk zou maken om een volkenrechtelijke normencatalogus op het gebied van het nationaliteitsrecht op te stellen. De invloed van algemene rechtsbeginselen mag hierbij echter niet worden onderschat. Met name moet worden gedacht aan het verbod van misbruik van recht, het verbod van willekeur en het verbod van interventie. Ook kunnen enkele tendensen worden onderkend, die tenminste regionaal door een zo sterke rechtsovertuiging en statenpraktijk worden onderstreept, dat ze als (regionaal) volkenrechtelijk gewoonterecht kunnen worden beschouwd.

Als een voorbeeld van toepassing van het interventieverbod kan worden genoemd de regel, dat het absoluut verboden is, dat een staat de nationaliteit van een andere staat regelt. Elke regeling van een vreemde nationaliteit is een inbreuk op de soevereiniteit van een vreemde staat en derhalve een inmenging in de interne aangelegenheden van die andere staat. Een dergelijke regeling is derhalve in strijd met het volkenrecht. Niettemin bestaan er voorbeelden, waarin een wetgever door een slechte formulering de nationaliteitsrechtelijke bepalingen van een andere staat schijnt te regelen. Vgl. bijvoorbeeld artikel 5 lid 1 Wet op het Nederlandschap en het ingezetenschap in de redactie van 1892: 'De vrouw volgt staande huwelijk den staat van haren man', die inhoudelijk overeenkwam met artikel 19 lid 1 van de Franse Code civil in de oorspronkelijke redactie van 1804: 'Une femme française qui épousera un étranger suivra la condition de son mari'. Dergelijke regelingen bewerkstelligden uiteraard niet dat een vreemde nationaliteit werd verworven of verloren.

Men vergelijkte in dit verband de door Makarov¹⁴⁷ gegeven buitengewoon zeldzame gevallen, waarin staten de regeling van hun nationaliteit door een andere staat als juridisch relevant hebben erkend. Makarov wijst er op, dat het verbod van de regeling van een vreemde nationaliteit slechts betrekking heeft op de algemene nationaliteit, d.w.z. op de status, waaraan verschillende rechten en plichten kunnen worden gekoppeld en die wordt verkregen krachtens een algemene nationaliteitsregeling van een staat. Hij onderstreept, dat de regeling van een vreemde, functionele nationaliteit in de zin van een bepaalde wet niet in strijd met het volkenrecht is. Als voorbeeld noemt hij de immigratiewetten van de Verenigde Staten uit 1921 en 1924, die voor de vaststelling van de immigratiequota de nationaliteit van een persoon principieel vaststellen aan de hand van diens geboorteland. De opvatting van Makarov is, wat betreft het gegeven voorbeeld, zeker juist.

147 Makarov, 60, 61, voetnoot 8.

Mag uit het interventieverbod worden afgeleid, dat het ook verboden is, dat een staat zijn nationaliteit aan alle burgers van een andere staat verleent? Dit wordt in de literatuur regelmatig aangevoerd als een voorbeeld van een met het volkenrecht strijdige inmenging in de interne aangelegenheden van een andere staat.¹⁴⁸ Het is o.i. echter de vraag of deze opvatting steeds juist is. Veel hangt van de omstandigheden af. Een dergelijke verlening kan strijd met het volkenrecht opleveren, maar uitzonderingen zijn denkbaar. Gewezen zij op de tot eind jaren tachtig bestaande gecompliceerde nationaliteitsrechtelijke verstrengeling van de beide Duitse staten. In de Duitse Bondsrepubliek werden meerdere gecompliceerde theorieën verdedigd met betrekking tot het voortbestaan van de Duitse nationaliteit na de ondergang van het Duitse Derde Rijk in 1945. Deze theorieën leidden allemaal tot de conclusie dat de burgers van de DDR in beginsel nog steeds de voortbestaande, uniforme Duitse nationaliteit bezaten. Ook het Bundesverfassungsgericht, was blijkens zijn beslissing van 21 oktober 1987¹⁴⁹ deze mening toegedaan en heeft zelfs de vraag of door een naturalisatie in de DDR tevens de (West-) Duitse nationaliteit werd verkregen, in beginsel bevestigend beantwoord:

‘Aus dem Gebot der Wahrung der Einheit der deutschen Staatsangehörigkeit (Art. 116 Abs. 1, 16 Abs. 1 GG), das eine normative Konkretisierung des im Grundgesetz enthaltenen Wiedervereinigungsgebots ist, folgt, daß dem Erwerb der Staatsbürgerschaft der Deutschen Demokratischen Republik für die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland in den Grenzen des ordre public die Rechtswirkung des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit beizumessen ist’.

In 1988 is door De Groot¹⁵⁰ naar aanleiding van deze beslissing betoogd, dat deze opvatting niet in strijd met het volkenrecht was. Het gemeenschappelijk verleden en de nauwe verbondenheid, die vele Duitsers ook na de vestiging van twee staten op Duitse bodem nog voelden, bewerkstelligden, dat anno 1988 uit historische gronden geen strijd met het volkenrecht aanwezig was.

Wel zou strijd met het volkenrecht hebben kunnen optreden, indien de Bondsrepubliek Duitsland aan dit feit bepaalde rechtsgevolgen zou hebben gekoppeld, die als ontoelaatbare inmenging in de interne aangelegenheden van een andere staat zouden moeten worden gekwalificeerd. Dit zou bijvoorbeeld het geval zijn geweest, indien de Bondsrepubliek Duitsland een burger van de

148 Ko Swan Sik 1957, met literatuurverwijzingen op p. 2, 3, 24.

149 JZ 1988, 144-150; StAZ 1988, 78-82.

150 De Groot 1988, 20.

DDR, die zich als toerist bevond op het grondgebied van de Bondsrepubliek met een beroep op diens Duitse nationaliteit tot het verrichten van militaire dienst zou hebben verplicht. Zo stelde ook het Bundesverfassungsgericht in zijn genoemde beslissing:

‘Es überschreitet diese Grenzen nicht, wenn die Bundesrepublik Deutschland die Staatsbürger der Deutschen Demokratischen Republik als zum Kreis der deutschen Staatsangehörigen im Sinne des Grundgesetzes gehörend betrachtet, den damit gegebenen Status aber immer erst dann aktualisiert, wenn diese in den Hoheitsbereich der Bundesrepublik Deutschland gelangen und die Aktualisierung hinnehmen oder begehren’.

De burgers van de DDR hadden derhalve een dubbele nationaliteit. Naast de nationaliteit van de DDR bezaten ze ook de nationaliteit van de Bondsrepubliek Duitsland, die op grond van de terminologie van het Duitse Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz normaliter als ‘deutsche Staatsangehörigkeit’ werd aangeduid. In een zekere zin was dit een ‘slapende’ nationaliteit die pas werd geactiveerd, zodra betrokkene bijvoorbeeld door een geslaagde sprong over de Muur levend binnen de jurisdictie van de BRD kwam.

Zo-even werd onderstreept, dat het verlenen van de nationaliteit van de Bondsrepubliek Duitsland aan alle burgers van de DDR wegens het gemeenschappelijk historisch verleden niet in strijd met het volkenrecht was. De relevantie van deze historische dimensie gold echter slechts bij de toenmalige stand van zaken en zeker niet in perpetuum. Indien het Koninkrijk der Nederlanden thans plotseling alle Belgen de Nederlandse nationaliteit zouden verlenen of de gehele Belgische bevolking een optierecht op de Nederlandse nationaliteit zou geven, zou zulks in strijd met het volkenrecht zijn. Het gemeenschappelijke verleden, dat in het jaar 1839 door het Verdrag van Londen werd afgesloten, zou geen voldoende argument meer zijn om een dergelijke handeling volkenrechtelijk te wettigen. Daarentegen waren in de negentiende en het begin van de twintigste eeuw de Belgische optierechten voor alle inwoners van de Nederlandse provincie Limburg en voor alle inwoners van het groothertogdom Luxemburg zeker niet in strijd met het volkenrecht, ook niet naar de huidige stand van zaken met betrekking tot dit gebied van het recht.¹⁵¹

151 Dergelijke optierechten zijn verleend bij Wet van 4 juni 1839, Bulletin Officiel XIX, nr. 256. Zie verder de wetten van 20 mei 1845 (Moniteur Belge van 31 mei 1845), 5 juni 1850 (Moniteur Belge van 7 juni 1850), 30 december 1853 (Moniteur Belge van 1

Een verlening of een ontneming van de nationaliteit zou ook in strijd met het volkenrecht kunnen zijn wegens schending van het verbod van willekeur of wegens schending van mensenrechten. Van schending van een mensenrecht zou bijvoorbeeld sprake kunnen zijn, indien de nationaliteit op grond van racistische overwegingen wordt ontnomen of verleend. Terwijl het ontnemen van een nationaliteit op racistische gronden steeds als schending van een mensenrecht moet worden gekwalificeerd, moeten we er echter voorzichtig mee zijn om ook de verlening van de nationaliteit op grond van het behoren tot een bepaald ras zonder meer als schending van de mensenrechten en derhalve in strijd met het volkenrecht te oordelen. Zo komt een regeling zoals die van artikel 116 lid 1 van de Grondwet van de Bondsrepubliek Duitsland ten aanzien van de ‘deutsche Volkszugehörige’ heel dicht in de buurt bij een verlening op grond van het behoren tot een bepaald ras. Toch mag deze bepaling juist vanwege de recente Duitse geschiedenis niet als in strijd met het volkenrecht worden gekwalificeerd. Het is echter onder omstandigheden denkbaar, dat een verlening van een nationaliteit op grond van het behoren tot een bepaald ras, wegens schending van de menselijke waardigheid als schending van de mensenrechten moet worden gezien. Als Duitsland bijvoorbeeld na de ondergang van het Derde Rijk aan alle nog levende Joden, wier Duitse nationaliteit in 1942 was ontnomen, de Duitse nationaliteit automatisch zou hebben teruggegeven, zou verdedigbaar zijn, dat een dergelijke handeling een schending van de menselijke waardigheid van deze personen zou zijn geweest. Juist om de gevoelens van deze personen niet te kwetsen, is van een dergelijke regeling afgezien en is in artikel 116 lid 2 Grondwet van de Bondsrepubliek Duitsland slechts een *recht* op naturalisatie¹⁵² aan deze personen en hun afstammelingen gegeven.

Een beperking van de nationale autonomie ter regeling van de nationaliteit werd soms uit de Nottebohm-beslissing van het Internationale Hof van Justitie,¹⁵³ afgeleid. Nottebohm was een Duitser die ver voor de Tweede Wereldoorlog naar Guatemala emigreerde. Kort voor het begin van de Tweede Wereldoorlog realiseerde hij zich, dat het bezit van de Duitse nationaliteit wel

januari 1854), 1 juni 1878 (Moniteur Belge van 2 juni 1878) en 1 juni 1911 (Moniteur Belge van 4 juni 1919).

152 D.w.z. een ‘Einbürgerungsanspruch’. Een dergelijk ‘Anspruch’ komt – rechtsvergelijkend bekeken – neer op een optierecht, waarbij de optant door bevestiging van zijn optieverklaring door de bevoegde autoriteiten de nationaliteit verwerft.

153 ICJ Reports 1955, 4 (23); Fontes iuris gentium, Series A, sectio 1, tomus 5, 81. Zie zeer uitvoerig over deze beslissing Brownlie, 403-424.

eens aanleiding tot problemen zou kunnen vormen. Hij ging naar Liechtenstein en maakte zich verdienstelijk voor de Liechtensteinse staat door veel geld op tafel te leggen. Liechtenstein verleende hem de Liechtensteinse nationaliteit. Enkele jaren later verklaart Guatemala de oorlog aan Duitsland en confisqueert de bezittingen van Duitsers in Guatemala. Liechtenstein wil Nottebohm diplomatieke bescherming verlenen, maar vangt bot. Uiteindelijk wordt het Internationale Hof van Justitie geroepen om te beslissen over de vraag, of Liechtenstein al dan niet gerechtigd is om Nottebohm diplomatieke bescherming te bieden. Het Hof stelde:

'The diversity of demographic conditions has thus far made it impossible for any general agreement to be reached on the rules relating to nationality, although the latter by its very nature affects international relations. It has been considered that the best way of making such rules accord with the varying demographic conditions in different countries is to leave the fixing of such rules to the competence of each State. On the other hand, a State cannot claim that the rules it has thus laid down are entitled to recognition by another State unless it has acted in conformity with this general aim of making the legal bond of nationality accord with the individual's genuine connection with the State which assumes the defence of its citizens by means of protection as against other States'.

Uit deze beslissing hebben verschillende schrijvers¹⁵⁴ geconcludeerd, dat volgens volkenrecht het nationaliteitsrecht van een staat steeds dusdanig moet zijn, dat personen aan wie de desbetreffende nationaliteit wordt verleend ook daadwerkelijk een 'genuine connection' met de desbetreffende staat hebben. Vervolgens heeft men dan getracht om aan te geven onder welke voorwaarden een zulke 'genuine connection' zou kunnen worden aangenomen.¹⁵⁵

Deze mening moet echter worden afgewezen. Aan de ene kant zij er op gewezen, dat het criterium van de 'genuine connection' te vaag is om als een duidelijke beperking van de nationale autonomie te kunnen gelden. Aan de andere kant moet de Nottebohm-beslissing naar onze stellige overtuiging dusdanig worden uitgelegd, dat een verlening van de nationaliteit aan een persoon, die geen 'genuine connection' met de verlenende staat heeft, weliswaar geldig is, maar dat deze verlening aan deze staat nog geen recht geeft om de betrokkene

154 Geiger, 270. Vgl. Elias, 128; Kammann, 11, 12.

155 Reeds in 1923 werd daartoe overigens een zeer vergaande en niet overtuigende poging ondernomen door Hatschek, 215-217. Daartegen argumenteerden Makarov, 94, 95 en Dubois, 27, 28.

bijvoorbeeld diplomatieke bescherming te verlenen.¹⁵⁶ Verder is het trouwens nog maar de vraag, of het Internationaal Gerechtshof tegenwoordig de noodzaak van een 'genuine link' nog zo zou onderstrepen als in de Nottebohm-beslissing is gebeurd, gezien de toegenomen mobiliteit van personen en de daarmee verbonden consequentie, dat zulke migranten vaak feitelijke en emotionele nauwe banden hebben met verschillende staten.

De 'genuine connection'-formule uit de Nottebohm-beslissing helpt ons derhalve niet om op het spoor te komen van internationaal gewoonterecht of algemeen erkende rechtsbeginselen op het gebied van het nationaliteitsrecht.

Bestudering van bovenvermelde internationale verdragen op het gebied van het nationaliteitsrecht en van bepalingen in mensenrechtenverdragen die relevantie hebben voor de toekenning en het verlies van de nationaliteit maken het evenwel mogelijk om een aantal regels te onderscheiden, die langzamerhand zouden kunnen uitgroeien tot volkenrechtelijke normen. Herinnerd zij met name aan de artikelen 4 en 5 van het Europees verdrag inzake nationaliteit, waarin is getracht deze regels te codificeren (zie boven paragraaf 3.18). In het Europees verdrag inzake nationaliteit nemen deze artikelen een bijzondere plaats in. Het verdrag staat toe, dat Staten die het verdrag ratificeren op ruime schaal voorbehouden maken (artikel 29 lid 1). Een voorbehoud ten aanzien van de inhoud van de artikelen 3-5 is echter verboden. Dit feit accentueert de bijzondere status van de in deze artikelen neergelegde principes. Men gaat er van uit dat deze artikelen op zijn minst bindend volkenrecht in wording beschrijven.

Toegegeven zij dat ook de in artikel 4 en 5 Europees verdrag vermelde beginselen een zekere mate van vaagheid hebben. Het garanderen van een recht op een nationaliteit ziet er prachtig uit, maar niet wordt aangegeven op welke nationaliteit men recht kan doen gelden. Het vermijden van staatloosheid is een mooi beginsel; het veroorzaken van staatloosheid wordt evenwel niet strikt verboden. Willekeur bij het ontnemen van een nationaliteit is uit den boze, maar wanneer is er sprake van willekeur? Echt handen en voeten heeft slechts

156 Zo: Randelzhofer, 421: 'The decision of the ICJ in the Nottebohm Case does not deal with the conferment of nationality in general, nor with the conferment of nationality by naturalization, but only with diplomatic protection as a consequence of conferment of nationality by naturalization. Many textbooks give the impression the Court had declared itself in favour of a general rule concerning the conferment of nationality, citing only the statement of the Court that nationality is a legal bond having as its basis a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiments'. Vgl. voorts Blackman, 1158-1160; Ko Swan Sik 1981, 21; Ko Swan Sik 1982, 103; Van Panhuys, 153-160.

de bepaling betreffende de nationaliteit van echtgenoten, die ontleend is aan artikel 9 lid 1 Vrouwenverdrag. Artikel 5 lid 1 dat ontleend is aan het Rassen-discriminatieverdrag maakt ook een redelijk concrete indruk, maar bij de concrete toepassing ervan treden soms toch problemen op. Is bijvoorbeeld de Duitse regeling dat etnische Duitsers die als 'Spätaussiedler' vanuit ondermeer de vroegere Sovjet-Unie naar Duitsland komen, door de erkenning als zodanig direct de Duitse nationaliteit verwerven, in strijd met artikel 5 lid 1? Er is immers sprake van een evidente bevoordeling bij de verwerving van de Duitse nationaliteit die op etniciteit is gebaseerd. De Duitse regering is echter een andere mening toegedaan.¹⁵⁷ En ook de bepaling van artikel 5 lid 2 blinkt uit door vaagheid. De discriminatie van personen die niet van oorsprong de nationaliteit van het betrokken land bezitten wordt niet echt verboden: de staten zullen zich slechts door dit uitgangspunt 'laten leiden'.

5. BEPERKINGEN VAN DE AUTONOMIE DOOR REGIONAAL (EUROPEES) VOLKENRECHTELIJK GEWOONTERECHT

Er kunnen tendensen worden vastgesteld, die het bestaan van regionaal volkenrechtelijk gewoonterecht,¹⁵⁸ respectievelijk het bestaan van tot een bepaalde regio beperkte algemene volkenrechtelijke rechtsbeginselen aannemelijk maken. Dit geldt op sommige punten voor de lidstaten van de Raad van Europa, en meer in het bijzonder voor de lidstaten van de Europese Unie. Zo heeft het Gerechtshof van de Europese Unie in Luxemburg al vaker in zijn beslissingen gewezen op algemene, voor alle lidstaten gemeenschappelijke rechtsbeginselen, waarbij met name werd aangenomen, dat fundamentele rechten van de mens tot deze gemeenschappelijke algemene rechtsbeginselen moeten worden gerekend.

157 Zulks blijkt uit een verklaring die door Duitsland is afgelegd ter gelegenheid van de ondertekening van het Europees verdrag inzake nationaliteit op 4 februari 2002: 'Germany declares that the procedure for the admission of late expatriates (Spätaussiedler – persons of German ethnic origin who have their residence in countries of the former Eastern Bloc) and of their spouses or descendants is not aimed at acquiring the German nationality and that it is not part of any procedures relating to nationality'. Zulks moge zo zijn, maar het resultaat van de erkenning als Spätaussiedler is wel de verwerving van de Duitse nationaliteit (zie Par. 7 Staatsangehörigkeitsgesetz).

158 Vgl. over regionaal volkenrechtelijk gewoonterecht: Bernhardt, 65; Bleckmann, 176-182; Jessup, 415-429; Schindler, 404-409.

Ook voor het terrein van het nationaliteitsrecht kan men de ontwikkeling van volkenrechtelijke beperkingen voortkomend uit regionaal volkenrechtelijk gewoonterecht, respectievelijk uit op tot de regio beperkte algemene volkenrechtelijke rechtsbeginselen onderkennen. Dit geldt in het bijzonder voor de lidstaten van de Raad van Europa, daar deze staten zich herhaaldelijk met nationaliteitsrechtelijke vragen hebben bezig gehouden.¹⁵⁹

Weliswaar moest boven de conclusie worden getrokken, dat de nationaliteitsregelingen van de diverse staten en détail te verschillend zijn om te kunnen concluderen tot een algemene rechtsovertuiging en een statenpraktijk betreffende een uitgebreide en specifieke volkenrechtelijke normencatalogus ten aanzien van het nationaliteitsrecht, maar de conclusie voor een bepaalde regio kan anders zijn. Zo kunnen uit de Europese nationaliteitsregelingen op diverse punten een gemeenschappelijke rechtsovertuiging worden vastgesteld, welke als grondsteen voor de ontwikkeling van een regionaal volkenrechtelijk gewoonterecht op het gebied van het nationaliteitsrecht kan worden beschouwd. Tot deze gemeenschappelijke rechtsovertuiging rekenen wij bijvoorbeeld de onvoorwaardelijke verwerkelijking van de gelijke behandeling van man en vrouw in het nationaliteitsrecht. We kunnen vaststellen, dat dit beginsel intussen in bijna alle Europese landen in de wettelijke regelingen gestalte heeft gekregen en derhalve een congruente statenpraktijk kan worden vastgesteld. Zou nu één van de Europese staten zijn nationaliteitswetgeving dusdanig willen veranderen, dat het beginsel van gelijke behandeling zou worden afgeschaft, dan zou een dergelijke nieuwe regeling naar onze mening een schending van regionaal volkenrechtelijk gewoonterecht impliceren.

Belangrijk is in dit verband opnieuw het boven reeds vermelde Europees verdrag inzake nationaliteit. De artikelen 3-5 werden boven al weergegeven. De kernartikelen van het verdrag zijn de artikelen 6-8 betreffende de verwerving en het verlies van de nationaliteit.¹⁶⁰ De regels van artikel 6 betreffende de verwerving van een nationaliteit laten nog veel ruimte voor eigen inkleuring door nationale staten. Van een sterke beperking van de nationale legislatieve

159 Het Europees Verdrag inzake Nationaliteit is het belangrijkste resultaat van de inspanningen van de Raad van Europa. Van belang zijn evenwel talrijke resoluties en aanbevelingen op het gebied van het nationaliteitsrecht. Zie daarover De Groot 2003 (Nationaliteitswetgeving), 960-986. Vgl. verder – voor de Europese Unie – het besluit van het Europees Parlement van 20 januari 1984 betreffende discriminatie bij de overdracht van de nationaliteit; EuGRZ 1984, 167, alsook de resolutie van het Europees Parlement van 18 september 1981, Pb. EG 1981 C 260/100.

160 Zie voor rechtsvergelijkende beschouwingen over art. 6 en 7: De Groot, MJ 2002, 121-160; De Groot, Loss 2002, 201-299; Walmsley 2001.

autonomie is in zoverre nog geen sprake. Van groot belang is evenwel dat artikel 7 en 8 een *limitatieve* opsomming geven van de verliesgronden van de nationaliteit die door het verdrag worden toegestaan.

In dit verband moet worden onderstreept dat het Europees verdrag inzake nationaliteit een populair verdrag wordt. Het is inmiddels (stand 21 juli 2004) door een dertiental staten geratificeerd en door nog eens twaalf andere staten ondertekend. Als het verder voorspoedig gaat met de ratificatie van het Europees verdrag kan dit verdrag een belangrijke impuls geven aan de convergentie van de nationaliteitsregelingen van de diverse Europese staten. Langzamerhand kan zich zelfs – als heel veel Europese staten ratificeren en het vooruitzicht daarop is niet irreëel – een reeds redelijk gedetailleerd Europees regionaal volkenrecht met betrekking tot het nationaliteitsrecht ontwikkelen. In dit verband verdient ook vermelding dat in Straatsburg nog stevig wordt gewerkt aan een nadere detaillering van de regels die in het Europees verdrag inzake nationaliteit zijn geformuleerd. Vertegenwoordigers van de Lid Staten van de Raad van Europa ontmoeten elkaar tegenwoordig enkele keren per jaar in Straatsburg om resoluties en in de toekomst ook protocollen over nationaliteitsrechtelijke problemen uit te werken ter nadere concretisering van de bestaande verdragsbepalingen. Langzaam, maar zeker groeit daardoor een Europees nationaliteitsrechtelijk ‘acquis’.

6. DE GEVOLGEN VAN DE TOEKENNING OF ONTNEMING VAN DE NATIONALITEIT IN STRIJD MET HET VOLKENRECHT

Na het zo-even gestelde is echter het op zijn plaats om tenslotte een opmerking te maken over de betrekkelijkheid van de vaststelling dat volkenrechtelijke grenzen bij de verlening of de ontneming van een nationaliteit zijn overschreden. Het feit, dat een verlening of ontneming van een nationaliteit in strijd is met het volkenrecht, leidt er namelijk geenszins toe, dat een dergelijke handeling steeds niet geldig zou zijn.¹⁶¹ Een staat mag weliswaar bij de regeling van zijn nationaliteit niet in strijd met het volkenrecht handelen, maar kan zulks soms feitelijk wel doen. Andere staten zullen die handeling – ook als ze consta-

¹⁶¹ Vgl. Donner, 141, 142; Kammann, 12; Ko Swan Sik 1982, 102; Ko Swan Sik, 1957, 55-57; Van Panhuys 1959, 168-169. Anders: Merills, 152, 153. Zie over de vraag, of de met het volkenrecht strijdige ontneming van de Duitse nationaliteit van Joden zou moeten worden erkend: Lauterpacht, 164 e.v.; Van Panhuys, 116, 117; Parry, 366.

teren dat er sprake is van schending van het volkenrecht – dikwijls wel als bestaand moeten erkennen.¹⁶² Dit gaat in het bijzonder op in het geval van een *ontneming* van de nationaliteit in strijd met het volkenrecht. Het zou dan niet op zijn plaats zijn en in sommige gevallen zelfs opnieuw in strijd met het volkenrecht zijn,¹⁶³ indien andere staten die ontneming zouden ontkennen.¹⁶⁴ De staatloosheid bestrijdende bepalingen van andere nationaliteitsregelingen (zoals artikel 6 lid 1 sub b RwNed) zouden dan immers niet worden geactiveerd. En juist dat zou tot gevolg hebben, dat het door de Universele Verklaring van de rechten van de mens en diverse internationale verdragen gegarandeerde recht op een nationaliteit opnieuw zou worden aangetast. Wil men zulks vermijden, dan blijft geen andere weg open dan aan te nemen dat de met het volkenrecht strijdige ontneming van de nationaliteit door een andere staat zuiver feitelijk moet worden erkend. Dit neemt niet weg dat een dergelijke ontneming in strijd met het volkenrecht grond kan opleveren om de desbetreffende staat te veroordelen tot het betalen van schadevergoeding aan de slachtoffers van de volkenrechtelijk problematische ontneming.

Boven werd verder al geattendeerd op het feit dat de conclusie dat personen wier nationaliteit was ontnomen in strijd met het volkenrecht, nog steeds die nationaliteit bezitten, ook om een andere reden problematisch kan zijn. Juist als deze personen en hun familie en vrienden zeer onder een regime hebben geleden, is het voorstelbaar dat zij zich niet via de nationaliteit met de staat in kwestie wensen te zijn verbonden. Respect voor dit gevoel brengt met zich mee, dat niet mag worden geconcludeerd tot het ab initio nietig zijn van de ontneming van de nationaliteit noch tot een automatische hervverkrijging van de ontnomen nationaliteit. Boven zagen we reeds, dat aan Joden wier Duitse nationaliteit gedurende de periode van het Derde Rijk was ontnomen, in beginsel slechts een optierecht op de Duitse nationaliteit werd gegeven. Een dergelijke benadering wordt nu kennelijk ook in Irak gevolgd. Artikel 11(D) van de Law of administration for the State of Iraq for the transitoral period van 8 maart 2004 bepaalt: 'Any Iraqi whose Iraqi citizenship was withdrawn for political, religious, racial, or sectarian reasons has the right to reclaim his Iraqi citizenship'. Deze lijn spreekt ons aan: geen automatische terugverwerving

162 Vgl. Paul Weis, *Nationality en Statelessness in international law*, London 1956, 123, 241.

163 Dit zou in het bijzonder het geval kunnen zijn, indien de ontkennende staat het New Yorkse verdrag over de vermijding van gevallen van staatloosheid van 1961 heeft geratificeerd.

164 Zo ook Ko Swan Sik 1981, 12.

van de nationaliteit in kwestie, maar een onvoorwaardelijk recht om deze nationaliteit terug te verwerven.

Bibliografie

- Achmad Ali, Hamied, *De Toescheidingsovereenkomst inzake Nationaliteiten tussen Nederland en Suriname*, Dissertatie Utrecht, 's-Gravenhage 1998.
- Amnesty International, *Bhutan: Nationality, Expulsion, Statelessness and the Right to Return*, ASA 14/01/2000, 1 september 2000.
- Autem, M., *The European Convention on Nationality, Is a European Code of Nationality possible?*, Report for the First European Conference on Nationality, Raad van Europa, Straatsburg 18 en 19 oktober 1999.
- Batchelor, Carol A., *Stateless Persons: Some Gaps in International Protection*, IJRL 1995-2, p. 232-259.
- *Statelessness and the Problem of Resolving Nationality Status*, IJRL 1998-1/2, p. 156-183.
 - *Statelessness and Establishing Nationality Status*, in: *Aan de Grenzen van het Nederlanderschap*, Feestbundel Zilverentant, F.J.A. van der Velden (red.), Den Haag: Ministerie van Justitie-Directie Wetgeving 1998.
 - *Developments in International Law: The Avoidance of Statelessness through Positive Application of the Right to a Nationality*, Report for the First European Conference on Nationality, Raad van Europa, Straatsburg 18 en 19 oktober 1999.
- Berhardt, Rudolf, *Customary International Law*, in: *International Encyclopedia of Public International Law (EPIL)*, deel 7, p. 61-66.
- Blackman, J.L., *State Successions and Statelessness: the Emerging Right to an Effective Nationality under International Law*, MJIL 1998, p. 1141-1194.
- Bleckmann, Albert, *European Law*, *International Encyclopedia of Public International Law (EPIL)*, deel 6, p. 176-182.
- *Das französische Kolonialreich und die Gründung neuer Staaten; Die Rechtsentwicklung in Syrien/Libanon, Indochina und Schwarzafrika*, Köln/Berlin 1969.
- Brownlie, Ian, *Principles of Public International Law*, vijfde druk, Oxford: Clarendon Press 1998.
- Bueren, G. van, *The International Law on the Rights of the Child*, Den Haag: Nijhoff 1998.
- Burlet, Jacques de, *Nationalité des personnes physiques et décolonisation*, Bruxelles 1975.
- Cassuto, Th., *Identity and Nationality*, Report for the Second European Conference on Nationality, Raad van Europa, Straatsburg 8 oktober 2001.
- Chan, J.M.M., *The Right to a Nationality as a Human Right, the Current Trend Towards Recognition*, HRLJ 1991-1/2, p. 1-14.
- CONADEP, *Nunca Más*, New York Farrar Strauss Giroux 1984.
- Donner, Ruth, *The Regulation of Nationality in International Law*, tweede druk, New York Transnational Publishers Inc. 1994.
- Dubois, Bernard, *Die Frage völkerrechtlichen Schranken landesrechtlicher Regelung der Staatsangehörigkeit*, Bern 1955.
- Dutoit, Bernard, *La nationalité de la femme mariée*, deel 1, Genève 1973

- Elias, T., *New Horizons in International Law*, Dordrecht: Nijhoff 1992.
- Fernández Rozas, José Carlos, *Derecho español de la nacionalidad*, Madrid 1987.
- Galicki, Z.W., Does the Right to a Nationality belong to the Catalogue of Human Rights?, in: *Aan de Grenzen van het Nederlanderschap*, Feestbundel Zilverentant, F.J.A. van der Velden (red.), Den Haag: Ministerie van Justitie-Directie Wetgeving 1998.
- Geiger, R., *Grundgesetz und Völkerrecht, Die Bezüge des Staatsrecht zum Völkerrecht und Europarecht*, München: Beck 1994.
- Groot, Gerard-René de, *Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel, eine rechtsvergleichende Studie über Erwerbs- und Verlustgründe der Staatsangehörigkeit*, Dissertatie Maastricht, Den Haag: T.M.C. Asser Instituut 1988.
- Het Europese Nationaliteitsverdrag: Een Nieuwe Uitdaging voor het Nederlandse Nationaliteitsrecht, FJR 1998, p. 234-241.
 - The European Convention on Nationality: A Step towards a *ius commune* in the Field of Nationality Law, MJ 2000, p. 117-157.
 - Europees Nationaliteitsverdrag in Werking voor Nederland, MR 2002, p. 4-12.
 - Conditions for Acquisition of Nationality by Operation of Law *ex lege* or by Lodging a Declaration of Option, Report for the Second European Conference on Nationality, Raad van Europa, Straatsburg 8 oktober 2001.
 - Conditions for Acquisition of Nationality by Operation of Law or by Lodging a Declaration of Option, MJ 2002, p. 121-160.
 - Loss of Nationality, a Critical Inventory, in: D.A. Martin and K. Hailbronner (red.), *Rights and Duties of Dual Nationals: Evolution and Prospects*, Den Haag: Kluwer Law International 2002, p. 201-299.
 - Nederlands Nationaliteitsrecht, in samenwerking met M. Tratnik, Deventer: Kluwer 2002.
 - Nationaliteitswetgeving, Serie Schuurman en Jordens 209, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Wilink 2003.
 - Handboek Nieuw Nationaliteitsrecht, Deventer: Kluwer 2003.
 - Towards a European Nationality Law/ Vers un droit européen de nationalité, inaugurele rede Liège 2003.
 - The Position of Children in Respect of Decisions Made by their Parents Regarding their Nationality, in samenwerking met Erik Vrinds, Rapport voor de Derde Europese Nationaliteitsconferentie 2004.
- Guerrero, José Gustavo, *La codification du droit international: la première conférence (1930)*, Paris 1930.
- Haas-Engel, Rena H. de, *Het Indonesisch Nationaliteitsrecht*, Dissertatie Maastricht, Deventer: Kluwer 1993.
- Hall, S., *The European Convention on Nationality and the Right to Have Rights*, ELR 1999, p. 586-602.
- Hatschek, J., *Völkerrecht als System rechtlich bedeutsamer Staatsakte*, Leipzig/ Erlangen 1923.
- Humphrey, J.P., *The Universal Declaration of Human Rights: Its History, Impact and Juridical Character*, in: B.G. Ramcharan (red.), *Human Rights: Thirty Years After the Universal Declaration*, Den Haag: Martinus Nijhoff 1979, p. 21-37.
- Inter-American Commission on Human Rights, *Third Report on the Situation of Human Rights in Chile*, IACHR OEA/Ser.L/V/II.40 doc. 10, 11 februari 1977.

- Annual Report 1976 Argentina, IACHR OEA/Ser.L/V/II.40 doc. 5, 7 juni 1977.
- Jessup, Philip C., *Non-universal International Law*, Columbia Journal of Transnational Law, 1973, p. 415-429.
- Jessurun d'Oliveira, Hans Ulrich, *Tendenzen in Europees Nationaliteitsrecht*, NJB 1989, p. 357-361.
- Kammann, Karin, *Probleme mehrfacher Staatsangehörigkeit*, Frankfurt am Main 1984.
- Killerby, Margaret, *Nationalité et statut personnel dans les instruments internationaux du Conseil de l'Europe*, in: Michel Verwilghen (ed.), *Nationalité et statut personnel*, Bruxelles 1984, p. 239-260.
- *Loss of Nationality and Acquisition of a New Nationality*, in: *Aan de Grenzen van het Nederlanderschap*, Feestbundel Zilverentant, F.J.A. van der Velden (red.), Den Haag: Ministerie van Justitie-Directie Wetgeving 1998.
- Kojanec, G., *The citizenship of the European Union*, in: *Aan de Grenzen van het Nederlanderschap*, Feestbundel Zilverentant, F.J.A. van der Velden (red.), Den Haag: Ministerie van Justitie-Directie Wetgeving 1998.
- *Multiple Nationality*, Report for the First European Conference on Nationality, Raad van Europa, Straatsburg 18 en 19 oktober 1999.
- Ko Swan Sik, *De Meervoudige Nationaliteit*, Dissertatie Leiden, Leiden A.W. Sijthoff 1957.
- *Nationaliteit in het Volkenrecht*, Preadvies voor de Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht, Deventer: Kluwer 1981.
- *Nationality and (Public) International Law*, NILR 1982, p.100-107.
- Lauterpacht, Hersch, *The Nationality of Denationalized Persons*, Jewish Yearbook of International Law 1948, 164 e.v.
- Lillich, R.B., *Civil Rights*, in: T. Meron (red.), *Human Rights in International Law: Legal and Policy Issues*, Oxford Clarendon Press 1984, p. 154 e.v.
- Makarov, A.N., *Allgemeine Lehren des Staatsangehörigkeitsrechts*, Stuttgart: Kohlhammer 1962.
- Marescaux, Marie-Hélène, *Nationalité et statut personnel dans les instruments des Nations Unies*, in: Michel Verwilghen (ed.), *Nationalité et statut personnel*, Bruxelles 1984, p. 13-72.
- Merrills, J.G., *One Nationality or Two? The Strange Case of Oppenheimer v. Cattermole*, ICLQ 1974, p. 143-159.
- Nowak, M., *UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, Keulen: N.P. Engel 1993.
- Panhuys, H.F. van, *The Role of Nationality in International Law*, Leiden A.W. Sijthoff 1959.
- Parry, Clive, *The Duty to Recognize Foreign Nationality Laws*, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1958, p. 337-368.
- Randelzhofer, Albrecht, *Nationality*, in: *Encyclopedia of Public International Law (EPIL)*, deel 8, Amsterdam North-Holland 1985.
- Rezek, José Francisco, *Le droit international de la nationalité*, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International 1986 III, p. 370-384.
- Sabourin, Norman, *The Relevance of the European Convention on Nationality for non-European states*, Report for the First European Conference on Nationality, Straatsburg 18 en 19 oktober 1999.

- Schindler, Dieter, Regional International Law, in: Encyclopedia of Public International Law (EPIL), deel 7, Amsterdam: North-Holland 1985.
- Scott, James Brown, Observations on Nationality, New York 1930.
- Tang Lay Lee, Stateless Persons and the 1989 Comprehensive Plan of Action, IJRL 1995, p. 201-231.
- Refugees from Bhutan: Nationality, Statelessness and the Right to Return, IJRL 1998, p. 118-155.
- Timerman, J., Preso sin nombre, celda sin número, New York: Random Publishers 1981.
- Tratnik, Matjaz, Het Nationaliteitsrecht in de Oosteuropese landen, een Vergelijkend Onderzoek naar de Regelingen van Verkrijging en Verlies van de Nationaliteit in de Oosteuropese landen, Dissertatie Maastricht, Deventer: Kluwer 1989.
- Vink, Maarten P., The Limited Europeanization of Domestic Citizenship Policy: Evidence from the Netherlands, JCMS 2001-5, p. 875-896.
- Walmsley, Andrew, Misuse of Nationality Laws, Report for the First European Conference on Nationality, Raad van Europa, Straatsburg 18 en 19 oktober 1999.
- The Acquisition of Nationality Through Naturalization, an Assessment of European Legislation, Report for the Second European Conference on Nationality, Raad van Europa, Straatsburg 8 oktober 2001.
- Weis, Paul, The United Nations Convention on the Reduction of Statelessness 1961, ICLQ 1962, 1073-1096.
- Nationality and Statelessness in International Law, tweede druk, Alphen aan de Rijn: Sijthoff & Noordhoff 1979.
- Žagar, M., Citizenship-Nationality: A Proper Balance Between the Interests of States and those of Individuals, Report for the First European Conference on Nationality, Straatsburg 18 en 19 oktober 1999.
- Zilbershats, Yaffa, The Human Right to Citizenship, Ardsley, New York: Transnational Publishers 2002.